

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

FERNANDA BENINI KIEHL NORONHA

DIRETRIZES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA  
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE COMPARADA A PARTIR DE ARGENTINA E MÉXICO

CURITIBA

2016

FERNANDA BENINI KIEHL NORONHA

**DIRETRIZES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA  
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE COMPARADA A PARTIR DE ARGENTINA E  
MÉXICO**

Monografia apresentada como requisito parcial à  
conclusão do Curso de Direito, da Faculdade de  
Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade  
Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2016

*A uma mulher.*

## AGRADECIMENTOS

Não pode passar uma linha desta folha sem que eu agradeça à minha mãe Andrea pelo exemplo de doçura e resiliência que diariamente me fez mais forte ao longo destes vinte e um anos. Seu imenso caráter e carinho infinito me fizeram chegar até aqui. Obrigada.

Ao meu pai Afonso, que é um poço de bondade e inteligência, por todo o apoio que recebi ao longo dessas duas décadas, pelo amor e pela dedicação que em você são incalculáveis, obrigada.

À minha irmã e aos meus irmãos agradeço pelas parcerias e pelo exemplo que cada um de vocês representa em minha vida. Ao Eduardo, que é uma pessoa maravilhosa e a mais forte de todas. Ao Giovanni, que costuma silenciar sobre o que sente, mas é capaz de amar como poucos. À Luciana, que é a minha única irmã, inteligentíssima e um modelo de mulher para mim. Ao Guilherme, que, embora distante, carrega sempre consigo a admiração grande da sua irmã menor. Obrigada.

À minha avó Tereza devo agradecer pelos tantos abraços em forma de blusas de lã e cachecóis: o seu zelo me reveste de alegrias até hoje. Não poderia haver melhor avó.

Diria meus agradecimentos a cada um de vocês todos os dias e a minha gratidão seria sempre insuficiente, pois dessa família não há nada em mim que não seja. Foi no seio dessa união que aprendi as lições mais tenras e valiosas e cada conquista minha será sempre um pouco vossa. Parabéns e obrigada.

Às minhas amigas e amigos, agradeço por todas as palavras doces que um dia já me disseram e pelo ombro nas vezes em que tudo pareceu tão difícil de suportar. Alguns de vocês foram decisivos nessa etapa da minha caminhada acadêmica. Obrigada à Maria Eduarda pelo carinho, pelas risadas e por sermos quase irmãs. Bruna, Paula e Rafaella, serei sempre grata pela companhia nas longas manhãs e por esses breves cinco anos que passamos juntas. Ao Lucas, obrigada. Monique, você é a alegria que enfeita os meus dias, obrigada pela presença sempre tão graciosa. Ao Pedro Luz, obrigada pela amizade e apoio tão presentes. Rodrigo e Pedro Henrique, meu carinho por vocês é tão sincero quanto grato. À Bruna Quintão a gratidão é quase

uma dívida, pois esse trabalho nem teria começado não fosse a sua ajuda. A sua amizade é uma joia para mim.

À minha brilhante orientadora, aproveito e agradeço por ter sido um dos meus exemplos nessa Faculdade. Talvez o maior. Obrigada pela ajuda sempre infalível e pela rigidez com os prazos, a sua personalidade e as suas conquistas me inspiraram a escrever algo de que pudesse me orgulhar. De mulher para mulher, muito obrigada.

Devo apresentar meus agradecimentos sinceros, ainda, ao Dr. Alexandre Fabiani pela paciência que teve com as minhas ausências sempre que os prazos me batiam à porta e ao Samuel Hillman por ter sido companheiro e compreensivo quando meus afazeres acadêmicos disputaram com as minhas atribuições do gabinete.

Ao Oliver e à Dorinha, obrigada por todo o carinho e por dar pausas tão fofas à solidão que trilhei por essas páginas. Não há humanidade que os supere.

À Vanderleia, *in memoriam*, pelo amor desde criança que permanecerá por toda a vida, obrigada. A sua amizade quando eu era tão pequena me fará eterna companhia.

E, finalmente, aos livros pelas incertezas.

“É hora de efetuar uma revolução nos modos das mulheres – hora de devolver-lhes a dignidade perdida – e fazê-las, como parte da espécie humana, trabalhar reformando a si mesmas para reformar o mundo”

Mary Wollstonecraft, 1792.

## RESUMO

O trabalho analisa a questão da participação feminina na política brasileira, valendo-se, para tanto, de uma análise comparada a partir das legislações eleitorais do México e da Argentina. Antes, entretanto, de analisar a temática por este viés comparado, percorre brevemente o cenário de lutas e reivindicações que culminaram com a conquista do direito ao sufrágio feminino no Brasil, fazendo deste o marco inicial do estudo sobre a participação feminina na política do país. Investiga, a partir deste momento histórico, quais foram as principais alterações legislativas que cercaram a questão da atuação política das mulheres brasileiras e debate, nesta senda, a legislação de cotas eleitorais de gênero em vigor. Neste diapasão, a partir da constatação numérica de que ainda prevalece o estigma de que a mulher não é própria do espaço público e que, por isso, não deve “fazer política”, apura, com suporte no direito comparado, as possíveis razões para este atraso ocupando-se essencialmente de analisar as leis de cotas argentina, mexicana e brasileira em cotejo. Seu foco é, portanto, a lei que estabelece as cotas e os mecanismos legais que lhe faltam para a sua eficácia. Nesse sentido, elabora uma crítica à legislação em vigor no Brasil e aponta uma possível reconfiguração de seus mecanismos, sempre se pautando no ideal da paridade de gênero que é garantido, mas também se limita pelos ditames constitucionais. Analisa, nesta toada, algumas decisões dos tribunais eleitorais do país, projetos de lei e propostas de emenda à Constituição que, guiados pela preocupação com a igualdade de gênero na política, já indicam os novos rumos da questão de gênero no Brasil. A conclusão final a que chegou a pesquisa resume-se na constatação de que a legislação de cotas brasileira não cumpriu as suas metas, uma vez que não logrou atingir a paridade de gênero na política e que, por isso, deve ser revista a partir das diretrizes que despontam das experiências estrangeiras de sucesso, pois esse é o caminho mais curto para alcançar a igualdade entre mulheres e homens.

Palavras-chave: Igualdade de Gênero. Lei de Cotas. Cotas eleitorais de gênero. Disputa eleitoral. Direito comparado. Mulheres. Feminismo.

## **ABSTRACT**

This thesis analyses the issues involving the political participation of women in Brazil, using for this purpose of a comparative law investigation based on Mexico's and Argentina's electoral legislation. Prior to that, however, it focuses briefly on the series of struggles and political claims which culminated with the conquest of women's right to vote in Brazil, choosing this as its historical landmark to initiate the examination on women's political participation in the country. It investigates which were the main legislative shifts and alterations that surrounded the issue and debates, in the same vein, the electoral gender quotas in force nowadays. Therefore, based on the acknowledgement that the stigma that women are not public beings remains contemporary and that, because of that, they are not supposed to "act politically", this thesis examines, with support on comparative law, the possible reasons for Brazil's precarious situation regarding the matter. The study also analyses judicial rulings originated from Brazilian electoral courts, projected laws and amendments to the Constitution that carry in them the preoccupation with electoral gender equality and indicate new paths to the gender issue in Brazil. The final conclusion extracted from the thesis is that Brazil's legal quotas system did not achieve its goals and that, because of that, it should be revisited and renewed according to the guidelines that emerge from the many positive foreign experiences as this is the shortest way to accomplish the equality between genders.

Key-words: Gender equality. Quota law. Gender electoral quotas. Electoral dispute. Comparative law. Women. Feminism.



## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 01: MULHERES NO CONGRESSO NACIONAL ARGENTINO (1952-1975):

TABELA 02: BASE LEGAL DAS COTAS NA ARGENTINA

TABELA 03: DEPUTADAS MEXICANAS 1994-2012.

TABELA 04: SENADORAS MEXICANAS 1994-2012.

TABELA 05: BASE LEGAL DAS COTAS NO MÉXICO.

TABELA 06: MULHERES NO CONGRESSO NACIONAL DESDE A CONQUISTA DO VOTO (1933-2015).

TABELA 07: BASE LEGAL DAS COTAS NO BRASIL.

TABELA 08: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PARLAMENTARES.

## **LISTA DE GRÁFICOS:**

GRÁFICO 01: COMPOSIÇÃO ATUAL DO SENADO FEDERAL (2010-2014).

GRÁFICO 02: COMPOSIÇÃO ATUAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2010-2014).

## **SUMÁRIO:**

### **INTRODUÇÃO**

#### **1. FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER**

1.1. TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES

1.2. PARIDADE COMO ENRIQUECIMENTO DA DEMOCRACIA

1.3. ALTERIDADE E O PRECONCEITO DE GÊNERO

#### **2. AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO DIREITO COMPARADO: ARGENTINA, MÉXICO E BRASIL**

2.1. ARGENTINA: O TETO DE VIDRO

2.2. MÉXICO: A PARIDADE CONSTITUCIONAL

2.3. BRASIL: A LONGA BUSCA PELA EQUIDADE

#### **3. NOVAS DIRETRIZES PARA AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO BRASIL**

3.1. PROPOSTAS: À LUZ DO DIREITO COMPARADO

3.2. A NOVA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS ELEITORAIS BRASILEIROS

3.3. ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO

### **CONCLUSÃO**

### **REFERÊNCIAS**

## INTRODUÇÃO:

A presença feminina na política institucional é comumente associada a oscilações entre silêncio e voz. O silêncio da insistente condição de minoria e da menoridade à qual sempre esteve submetida a mulher; e a voz, que por milhões de outras vozes, por vezes se arrisca e consegue falar nos palanques, nos comícios e nos gabinetes onde se faz política país afora.

O silêncio que corresponde à falta de representação dos seus interesses nas pautas do legislativo e nas políticas públicas governo após governo é o mesmo silêncio que governa desgovernando o destino das mulheres brasileiras. Mas, ainda assim, persistem as vozes questionadoras que confrontam o *papel* da mulher na sociedade e a sua destinação supostamente *natural* à esfera doméstica e as motivam a lutar diariamente para fazer política com as suas próprias mãos.

Essas vozes muitas vezes silenciam quando encontram no caminho entraves quase intransponíveis ou insuportáveis – o preconceito, a descrença e a violência de gênero. Mas na história do feminismo e da luta das mulheres por direitos sempre houve aquelas que saíram da caverna e voltaram vociferando sobre o lado de lá, mulheres que, apesar da desigualdade ferrenha, se mantiveram firmes em seus cargos, tão arduamente conquistados. Até que de muito *poucas*, elas passaram a ser *algumas* e hoje ainda lutam para serem o *bastante*.

A participação feminina na política brasileira nunca esteve a contento e por isso mulheres nunca se contentaram, pois numa democracia, o *bastante* não pode estar abaixo da equidade. É por conta disso que ainda hoje são necessárias campanhas do Tribunal Superior Eleitoral por igualdade na política e projetos de lei ou de emenda à Constituição que busquem reverter a situação de inferioridade do gênero feminino na política.

Atualmente, a participação feminina não ultrapassa a marca dos quinze por cento na Câmara dos Deputados e dos dez por cento no Senado Federal, o que, como é evidente, significa que mais de noventa por cento dos senadores do país e oitenta e cinco por cento dos deputados são homens.

Essas cifras, já bastante preocupantes vistas de maneira isolada, são ainda mais alarmantes num país em que mais de cinquenta e um por cento da população (e do eleitorado) são mulheres, que esteve entre os pioneiros a promover debates institucionalizados sobre o sufrágio feminino, ainda no alvorecer da República, e entre

os que mais cedo estendeu o direito de voto às mulheres, em 1932. Desassossegador que essa seja a realidade de um país que desde 1988 promove discursos de igualdade de gênero em sede constitucional e que adotou cotas eleitorais de gênero em 1995.

Embora já tenha sofrido quatro alterações desde a sua primeira formatação, a lei de cotas brasileira fracassou. Intui-se que seja justamente o seu fracasso e o apego à ideia de que um dia ela venha a surtir os efeitos almejados que mantêm o Brasil tão próximo da estaca zero quando se trata de introduzir mais mulheres ao debate público institucionalizado.

Foi a vontade de investigar os motivos desse malogro que motivou a realização desta pesquisa. Especialmente porque o tema, embora tenha ganhado alguma repercussão nos últimos anos, permanece no segundo plano das discussões jurídicas. Ainda que a desigualdade seja evidente e a democracia seja sempre urgente. Espera-se, dessa maneira, poder contribuir para uma abordagem mais ampla e crítica da questão, avançando para preencher uma lacuna que aos poucos vem sendo absorvida por discussões e estudos multidisciplinares que tratam das intersecções entre gênero, política e relações de poder.

Este trabalho foi estruturado em três capítulos, cada qual com três subdivisões. O primeiro inicia com uma breve narrativa das primeiras discussões a respeito do sufrágio feminino durante a Constituinte de 1890-1891, objetivando demonstrar os avanços (e os atrasos) da legislação brasileira a respeito do tema naquele momento histórico e traçar um esboço do seu percurso desde a conquista do direito de voto feminino até a atualidade. Em seguida, ainda no primeiro capítulo, recorre-se às teorias acerca da democracia deliberativa de Ronald Dworkin, Carlos Santiago Nino, Iris Marion Young e outros para tecer ponderações sobre a importância de que se discuta e promova a participação das mulheres na democracia. Para arrematar o primeiro capítulo, com suporte nas teorizações de Simone de Beauvoir e Enrique Dussel, optou-se por dar enfoque e analisar a relação de alteridade entre os gêneros, sobretudo no que tange à divisão do espaço e das funções públicas em sociedade.

No segundo capítulo, partiu-se para uma análise de direito comparado sobre o tema específico da aplicação das leis de cotas eleitorais de gênero e, para tanto, foram eleitos Argentina e México como objetos de estudo e crítica. Em cada uma das subseções do capítulo, um dos três países esteve em relevo, pois, através do cotejo das três legislações, o que se buscou foi decupar peculiaridades, positivas e

negativas, que pudessem servir de aprendizado e/ou exemplos para o objetivo de modernizar e tornar mais eficaz a legislação de cotas eleitorais de gênero do Brasil.

Em ambos os casos selecionados para análise, a participação feminina já alcançou níveis consideravelmente mais elevados do que o Brasil (acima dos 35 por cento). Além disso, a Argentina foi o primeiro país no mundo a criar cotas eleitorais de gênero e teve, por conta disso, um rápido incremento da participação feminina nas disputas eleitorais. O México é também um exemplo de sucesso, pois as cotas eleitorais aumentaram drasticamente a participação de mulheres nos cargos eletivos ao redor do país, criando ambiente favorável para que em 2015 fosse rediscutida a lei de cotas e elevada a reserva legal para 50 por cento.

Portanto, a opção pelos dois países se deveu ao fato de que, mantidas as devidas proporções, ambas as legislações de cotas renderam avanços muito mais significativos do que no Brasil. Para além dessa constatação, buscou-se compreender, ainda, quais fatores haviam conduzido a bons resultados no México e na Argentina e, a partir dessa informação, encontrar possíveis falhas de execução na legislação de cotas brasileira, tanto na fase de criação quanto de aplicação da lei.

Por fim, no terceiro e último capítulo deste trabalho, tencionou-se verificar, primeiramente, o que do *know-how* reunido no capítulo anterior havia de proveitoso e foram colocadas algumas propostas. Em seguida, dando sequência à ideia de mudanças, foram analisadas algumas sentenças dos Tribunais Eleitorais brasileiros que, apesar do fraco suporte da legislação em vigor, têm conseguido criar entendimentos mais sólidos (e positivos) a respeito eficácia da lei de cotas e da equidade política de gênero. Finalmente, na última seção desta pesquisa, foram abordados projetos de lei e de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre medidas para intensificar a participação igualitária dos gêneros na política nacional. As proposições foram, uma a uma, analisadas consoante as informações já angariadas e, assim, articularam-se exames cuidadosos sobre cada uma delas.

Pretende-se, pelo desvelo com que foram redigidas essas páginas, contribuir com um novo olhar sobre tema tão relevante - a participação das mulheres na política institucional, a fim de que a paridade de gênero impeça que mais mulheres se silenciem diante daqueles obstáculos, pesados e antigos, que lhes tentam retirar a

voz. Almeja-se que, através de uma legislação de cotas eficaz, mais mulheres tenham em suas mãos o poder de decidir seu futuro e daquelas que representam.

## 1. FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA

O sufrágio feminino foi por muitas décadas o centro da agenda feminista. A partir do século XIX e durante a primeira metade do século XX, a luta pelo voto norteou as reivindicações das mulheres. O sufrágio representava o reconhecimento de que elas tinham as mesmas condições que os homens para gerir a vida coletiva<sup>1</sup>, além de ser um símbolo da cidadania liberal<sup>2</sup>. Almejava-se que o voto equiparasse os gêneros e, assim, abrisse as portas da esfera pública para as mulheres. Mas, sobretudo, acreditava-se que o direito ao sufrágio serviria de via de acesso aos espaços de tomada de decisão, a fim de que estes se tornassem mais sensíveis às demandas femininas.

No Brasil, as movimentações em prol dos direitos políticos da mulher começaram a ganhar corpo ainda na Monarquia, mesmo que só se tenha avançado em termos legais com a virada do século. Foi a partir de 1850 que mulheres passaram a vindicar seus direitos publicamente, sobretudo por meio da imprensa.

A contar dessa data, inúmeros periódicos, jornais e revistas dirigidos por mulheres ocuparam a cena da grande imprensa brasileira. Citam-se nomes como Josefina Álvares de Azevedo, do jornal *A Família*<sup>3</sup>; Francisca Senhorinha da Mota Diniz, fundadora do jornal *O Sexo Feminino*<sup>4</sup>; e Andradina de Oliveira<sup>5</sup>, da revista *O escritório*, por exemplo. Ditas publicações giravam em torno de temas femininos em geral, chegando a abordar, inclusive, reivindicações por melhores condições de vida para as mulheres brasileiras.

---

<sup>1</sup> BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014. p 93.

<sup>2</sup> PATEMAN, Carole. Garantir a cidadania das mulheres: A indiferença e outros obstáculos, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/3666>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2016.

<sup>3</sup> SOUTO-MAIOR, Valéria Andrade. **O florete e a máscara: Josephina Alvares de Azevedo, dramaturga do século XIX**. Florianópolis, 1995. 241 f. Dissertação de Mestrado (Especialização em Literatura Brasileira – Setor de Letras, Universidade Federal de Santa Catarina).

<sup>4</sup> SOUTO, Bárbara Figueiredo. **"Senhoras do seu destino": Francisca Senhorinha da Motta Diniz e Josephina Alvares de Azevedo: projetos de emancipação feminista na imprensa brasileira (1873-1894)**. São Paulo, 2013. 197 f. Dissertação de Mestrado (Especialização em História Social) – Departamento de História Universidade de São Paulo.

<sup>5</sup> ANDRADINA DE OLIVEIRA. In: BRASIL, Érico Vital; SCHUMAHER, Schuma. **Dicionário Mulheres do Brasil, de 1500 até a Atualidade**. (Biográfico e Ilustrado). 2. ed. Zahar. Rio de Janeiro, 2000.

## 1.1. TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES

No que tange aos avanços legais, a carruagem só ganhou passo com a chegada da República. Se durante o período colonial imperou a inferioridade feminina em todo o território do Brasil colônia, predominando “o analfabetismo, o isolamento e a submissão”<sup>6</sup>, com a Proclamação da República criou-se ambiente político mais favorável à ampliação dos direitos do gênero feminino, inclusive no que se refere ao gozo do direito ao voto.

Foi principalmente o câmbio no regime político do país, reforçando os ideais de igualdade e democracia, que deu às lutas sociais novo fôlego. No âmbito das reivindicações das mulheres, houve um recrudescimento do discurso nos periódicos femininos que ocupavam a grande imprensa, simbolizando uma troca de marcha com a chegada da República. Josefina Álvares de Azevedo, do jornal *A Família*, publicou artigo que inaugurou uma nova fase do editorial, marcada por críticas e demandas feministas. Segundo suas palavras: “No fundo escuro e triste do quadro de provações a que votaram a mulher na sociedade, brilhará, com a fulgente aurora da República Brasileira, a luz deslumbradora da nossa emancipação?”<sup>7</sup>.

As reivindicações por direitos políticos vieram acompanhadas de acaloradas demandas por melhores oportunidades em educação - duas peças chave para o ingresso na vida pública. Entretanto, vale a ressalva feita por Lúcia Avelar de que nas primeiras manifestações por igualdade a sociedade patriarcal e a posição das mulheres na hierarquia social ainda constrangiam manifestações mais incisivas<sup>8</sup>.

Nesse quadro, a Constituinte de 1890-1891, ao trazer a questão do sufrágio feminino à baila, reforçou a evidência que o movimento pelo voto das mulheres

---

<sup>6</sup> DUARTE, Constância Lima. **Nísia Floresta: vida e obra**. Ufrn Editora Universitaria, 1995. - p 18.

<sup>7</sup> Em: KARAWAJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p 63.

<sup>8</sup> AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. Fundação Konrad Adenauer, 2001. p 18.



ganhava nesse momento histórico. Isso porque essa foi a primeira vez que o tema foi debatido de maneira sistematizada e por iniciativa dos próprios congressistas<sup>9</sup>.

O Projeto da Constituição foi alvo de debates entre os membros do Congresso Constituinte, organizados em uma comissão eleita para dar-lhe o primeiro parecer. Em que pese o dito Projeto não fizesse menção ao sufrágio feminino, sobre o tema foram propostas 6 emendas, as quais foram analisadas pela Comissão ao longo de três etapas deliberativas. E embora todas as emendas tenham sido rejeitadas ao remate das discussões, não passaram pela Constituinte sem causar incêndio debate entre os congressistas

Das 6 emendas propostas, todas faziam algum tipo de recorte, selecionando apenas a parcela das mulheres consideradas *aptas* a participar do processo eleitoral – isto é, aquelas com formação científica ou literária, que tivessem posse de bens ou não fossem casadas.

Relativamente à última exigência, ressalta-se que até pouco tempo atrás a figura do “poder marital” justificou retórica e legalmente a submissão da mulher ao seu marido, sendo as mulheres casadas consideradas relativamente incapazes<sup>10</sup>. Para Christine Stansell, as mulheres eram reconhecidas, nesse período, como mães, mas não como irmãs e, por isso, não poderiam ser vistas como participantes de uma irmandade ou como companheiras<sup>11</sup>.

Dentre os argumentos favoráveis ao voto feminino, um dos mais significativos foi o da preservação do princípio democrático, trazido à baila diversas vezes pelo Deputado Costa Machado durante as sessões, conforme se retira dos Anais do Congresso Nacional:

Sou homem que, aceitando um princípio, aceito-o em todas as suas consequências; desde que aceitei a República democrática e federal não tenho receios dos perigos que outros temem nas democracias [...] Aceitando a República democrática, exijo-a com a sua condição indispensável, com o

---

<sup>9</sup> KARAWEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p 80.

<sup>10</sup> MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. A mulher casada no Código Civil de 1916. Ou mais do mesmo. In: **Textos de História**, Brasília, vol. 12, nº 1/2, 2004.

<sup>11</sup> STANSELL, Christine. **The feminist promise: 1792 to the present**. New York: Modern Library, 2010.

sufrágio universal direto tão universal que até as mulheres se estenda o direito de tomar parte no festim político.<sup>12</sup>

Outra menção favorável que se tornou argumento da retórica feminista posteriormente foi o *argumento gramatical*, tal qual o denomina Monica Karawejczyk<sup>13</sup>. Sustentou o Deputado Almeida Nogueira que o direito público brasileiro apenas excluía “os mendigos, os praças de pret, e os religiosos de ordem monástica” do elenco do artigo 70<sup>14</sup>, não as mulheres, uma vez que a opção semântica pelo gênero masculino na redação do dispositivo (“*eleitores*” e “*cidadãos*”) não passa de mera convenção gramatical. Sob esse ponto de vista, portanto, não haveria necessidade de um ato especial para reconhecerem-se direitos políticos às mulheres.

Em relação às menções adversas ao voto feminino, Mônica Karawejczyk as dividiu em três grupos. O primeiro qualificou as emendas como “anárquicas e imorais”: a imoralidade do voto feminino residiria no fato de que geraria a “dissolução da família”, corrompendo a pureza da mulher e a sua destinação natural à vida doméstica.

Nessa mesma tônica, o Deputado Lacerda Coutinho sustentou que dar o voto à mulher seria tirá-la da

esfera serena da mãe de família, para vir entrar conosco no lodaçal das cabalas e tricas eleitorais. [...] A mulher deve ser a educadora da família, que tem de suceder-lhe nas virtudes domésticas; dar-lhe o direito de voto é privar o filho da solicitude com que a mãe sobre ele deve velar<sup>15</sup>

Um segundo grupo de argumentos contra o sufrágio feminino destaca a “verdadeira missão da mulher”, a da vida doméstica e do papel de mãe. Explica

<sup>12</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, vol. I, 1924, p. 1052.

<sup>13</sup> KARAWEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. pp 93-94.

<sup>14</sup> “São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem-na forma da lei.

§1º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais, ou para os estados:

1º os mendigos;

2º os analfabetos;

3º as praças de pret excetuando os alunos das escolas militares de ensino superior

3º os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto, que importa a renúncia da liberdade individual.

§2º A eleição para cargos federais rege-se-á por lei do Congresso.

§3º são inelegíveis os cidadãos não alistáveis”.

<sup>15</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, vol. II, 1926, p. 544.

Karawejczyk que a ideia aqui era defender que a mulher já teria a sublime missão de cuidar do lar, do marido e dos filhos<sup>16</sup>.

A manifestação do Deputado Lauro Sodré ilustra bem esse ponto de vista:

é incontestável que no momento em que nós formos abrir-lhe o campo da política no momento em que formos dar-lhe acesso no campo das indústrias, ela terá necessariamente de ceder diante do poder da força, ela terá necessariamente de ceder diante da superioridade do nosso sexo nesse território.<sup>17</sup>

Esse argumento se alinha com o que Michelle Perrot aduz ao abordar a figura da mãe que tenderia a absorver a função de moralizadora e de educadora. Segundo Perrot, essa justificativa funciona como uma faca de dois gumes na questão da emancipação feminina, pois, ao mesmo tempo em que enaltece o papel da mulher na sociedade, coloca em seus ombros o dever de moralizá-la<sup>18</sup>. Essa associação tira o poder e as capacidades políticas da mulher, agravando seu papel doméstico.

Some-se a esses dois grupos um terceiro: o dos que negligenciaram a questão do voto feminino porque nem mesmo “cogitavam”. Nesta toada, bastante simbólico foi o pronunciamento do Senador Coelho de Campos que, ao ser inquirido, apenas afirmou: “é assunto que nem cogito; o que afirmo é que a minha mulher não irá votar”<sup>19</sup>.

Aponta Mônica Karawejczyk que esse tipo de posicionamento evidencia uma tentativa de reestabelecer a ordem *natural* das coisas, que começava a se desestabilizar, impondo mudanças que geravam sentimento não só de insegurança, mas de “liquidez” das condutas e das normas e, portanto, geraram também negativas a avanços sociais<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> KARAJEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p 100.

<sup>17</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, vol. II, 1926, p. 478.

<sup>18</sup> PERROT, Michelle; BRESCIANI, Stella. **Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p 169

<sup>19</sup> KARAJEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p 102.

<sup>20</sup> KARAJEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p 3.

Por fim, um argumento recorrente durante a Constituinte de 1891 em desfavor do voto feminino é o de que as mulheres seriam fracas, sensíveis e emotivas demais. Nesse sentido, constatou o Deputado Lacerda Coutinho que “a mulher, por maior ilustração que tenha, nunca deixará de ser mulher”<sup>21</sup>.

Portanto, em síntese preliminar, procurou-se expor a retórica dos congressistas adversos e favoráveis à questão do sufrágio feminino durante a Constituinte de 1891 a fim dar os contornos, a uma só vez: de onde residia o debate sobre os direitos políticos das mulheres no ideário da elite política brasileira; e de quais haviam sido os avanços da legislação do país nessa questão até o momento.

Frisa-se, que, ainda que não tenha vingado a pauta do voto feminino, de um ponto de vista global, o Brasil deu um passo à frente ao proporcionar tal discussão em nível institucional naquele momento histórico - os Estados Unidos da América, por exemplo, apenas deram início às discussões sobre o sufrágio feminino em 1910.

Ao cabo, a Constituição de 1891 não proibiu explicitamente o voto feminino, apesar das severas restrições de alguns congressistas, pois foi mantida a redação original do artigo 70. E, em que pese isso pudesse ser celebrado enquanto uma chance de conquista do direito, até pelo precedente que a brecha cria, Céli Regina Jardim Pinto ressalva que a não-exclusão literal da mulher do texto constitucional não se deu por acaso, pois “a mulher não foi citada porque simplesmente não existia na cabeça dos constituintes como um indivíduo dotado de direitos”<sup>22</sup>. Ou pelo menos não para a maioria deles.

Desta feita, é possível depreender da análise dos argumentos apresentados que havia no Brasil do final do século XIX uma arraigada crença na domesticidade da mulher e na naturalidade da sua exclusão do âmbito público. E assim era, pois, mesmo a legislação da época, ao restringir-lhes a participação cívica e política, lhes mantinha confinadas à esfera privada, subordinadas ao poder marital.

Essa convicção era (e, como se verá, ainda é) reforçada pelo patriarcado, que se revela uma rede de estruturas impessoais de atribuição de vantagens e

---

<sup>21</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, Vol, II, 1926, p. 545.

<sup>22</sup> PINTO, Céli Regina J. **Uma história do feminismo no Brasil**. Fundação Perseu Abramo, 2003.

oportunidades ao homem<sup>23</sup>, submetendo a mulher a uma posição de inferioridade e incapacitação política. Com vistas a questionar a legitimação dessa opressão, Carole Pateman traz em sua obra uma crítica à separação rígida entre as esferas pública e privada, sugerindo que essa ruptura gera desvantagens desproporcionais às mulheres. Aduz Pateman que

a distinta maneira com que mulheres e homens estão situados na vida privada e no mundo público resulta, como é inevitável apontar, um assunto complexo, pois atrás dessa complicada realidade persiste a crença de que a natureza das mulheres é tal que o correto é que estejam submetidas aos homens e que o lugar que lhes corresponde é a esfera privada, doméstica. Por sua vez, aos homens o correto é que habitem e governem ambas as esferas.<sup>24</sup>

A trajetória da legislação brasileira no que toca aos direitos das mulheres é um exemplar de como aspectos culturais tais quais a dominação masculina são de difícil superação e geram efeitos severos na distribuição de direitos e obrigações entre as cidadãs e os cidadãos de um país. Por isso, foram necessárias muitas décadas para que as lutas das feministas brasileiras se convertessem em direitos. Sobretudo no que tange aos direitos políticos, devido à naturalização da exclusão feminina dessa esfera da vida, os percalços se estenderam por longas décadas, não apenas na luta pelo sufrágio, mas também por oportunidades de acesso e usufruto dos direitos conquistados.

No que seguiu a Constituinte de 1891, houve 26 anos de inércia até que em 1916 foi editada a Lei nº. 3.139/16 a fim de regulamentar o alistamento eleitoral e, em face desta normativa, foi proposta uma emenda visando a incluir as mulheres no alistamento eleitoral. Importante salientar que foi evocado o “precedente” aberto durante a Constituinte a respeito de não haver proibição expressa ao voto feminino na Constituição, argumento que seguiu sendo utilizado para justificar o sufrágio feminino.

O proponente do Projeto foi o Deputado Maurício Lacerda, que, em nome da democracia, defendia o voto feminino com o fito de “dar moderna inteligência à palavra cidadão”<sup>25</sup>. O Projeto de emenda do Deputado Lacerda, no entanto, não teve

---

<sup>23</sup> BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014. p 19.

<sup>24</sup> PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: **Perspectivas feministas en teoría política**. Paidós Ibérica, 1996. p. 31-52. Tradução livre.

<sup>25</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional. p 478.

prosseguimento por ter sido julgado inconstitucional. Partindo principalmente de uma premissa baseada na “função feminina” na sociedade, a Comissão concluiu:

não queremos sustentar que a mulher seja antropológicamente inferior ao homem, nem que por direito natural, deve ser “subordinada” a ele na sociedade e na família; acreditamos porém, que as instituições do direito civil que estabelecem umas tantas restrições às capacidades da mulher na sociedade conjugal são indispensáveis à própria essência da família ao princípio da sua unidade e, por isto mesmo, não se coadunam com a franquia do sufrágio igual aos dois sexos e nem com outras faculdades que o “sufragismo” tem procurado reivindicar em vários países da Europa e da América<sup>26</sup>.

Os membros da Comissão chegaram à conclusão de que “se as modificações nos costumes e nas leis são [...] necessárias, o que é inquietante é ver os feministas se preocuparem muito menos de alargar o lugar da mulher no lar conjugal do que destruir este lar”<sup>27</sup>. Alegaram, ainda, que “as próprias mulheres brasileiras, em sua grande maioria, recusariam o exercício ao voto, se este lhes fosse concedido”<sup>28</sup>. De modo que o Projeto proposto pelo Deputado Lacerda foi rejeitado por justificativas tanto do ponto de vista constitucional como social.

Um segundo projeto de emenda muito semelhante ao do Deputado Lacerda foi proposto pelo Deputado Justo Chermont. Para o congressista, “o projeto é um gesto de reparação de uma injustiça muitas vezes secular, é mesmo uma reivindicação; é um estímulo ao exercício do voto (que até já pensam em torna-lo obrigatório), tão necessário é ele à vida de uma nação à nossa regeneração política”<sup>29</sup>.

O projeto nº 102, do deputado paraense Justo Chermont previa: “Artigo único: São extensivas às mulheres maiores de 21 anos as disposições das Leis nº. 3.139, de 2 de agosto de 1916, e nº. 3.208, de 27 de dezembro de 1916, revogada a legislação em contrário”. Entretanto, apesar de não ter sido rejeitado por inconstitucionalidade ao passar pela primeira comissão, não alcançou a aprovação nem naquela legislatura nem nas seguintes, tendo sido rejeitado em 1922.

Vale salientar que, mesmo que não tenha sido a primeira vez que um parlamentar pretendeu cessar a discriminação política contra mulheres, a tramitação do projeto Chermont inaugurou uma nova forma de participação política feminina. Bem

<sup>26</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, Vol, III, 1918. p. 586-587.

<sup>27</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, Vol, III, 1918. p. 587.

<sup>28</sup> BRASIL. Congresso Nacional. ANNAES, Vol, III, 1918. p. 588

<sup>29</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Diários da Câmara dos Deputados. 18 dez.1919. p 5437.

aos moldes do movimento feminista estadunidense, buscou-se a articulação de interesses junto às forças políticas, evitando confronto aberto com instituições tradicionais, e promoveram-se ruidosas manifestações de rua, como aquelas protagonizadas pelas *suffragettes* inglesas.

A recusa do Projeto Chermont demonstra como ainda era grande o ranço da elite política brasileira em estender o direito de voto às mulheres. Como afirmou Bertha Lutz, ativista feminista em prol do sufrágio do início do século XX, os projetos até 1920 caíram pois não vinham patrocinados pelo bom senso e o respeito à moral austera tão necessária às campanhas feministas<sup>30</sup>. A retórica dos congressistas seguia evocando a dissolução da família e a missão natural da mulher, mas pouco a pouco essas convicções perdiam suas forças.

Alguns anos depois, em 1927, o Presidente do Estado do Rio Grande do Norte, Juvenal Lamartine, contrariou o código eleitoral, respaldando-se na competência do estado-membro de legislar sobre direito eleitoral prevista na Constituição de 1891, e conferiu direito de voto às mulheres no referido estado. Foi então sancionada a Lei Estadual nº 660, que determinava: “No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexo, todos os cidadãos que reunirem condições exigidas por esta lei”.

Com base nesse texto, as mulheres foram às urnas, mas tiveram seus votos anulados pela Comissão de Poderes do Senado em razão da suposta necessidade de lei especial a respeito. Surpreendentemente, em que pese esses eventos, em 1928 foi eleita a primeira prefeita do Brasil (e da América do Sul): Alzira Soriano de Souza, no Rio Grande do Norte, que assumiu o cargo no ano seguinte, mas foi deposta com a Revolução de 1930, que aboliu os cargos de prefeito em todo o território nacional.

Após a Revolução de 30, Getúlio Vargas criou uma subcomissão legislativa para propor reforma à lei e ao processo eleitorais, sendo o sufrágio feminino uma de suas propostas. O relato de Antonio Francisco de Assis Brasil, um dos responsáveis pela feitura do anteprojeto do novo Código e membro da Constituinte de 1891, ilustra a mudança de pensamento em relação à questão do sufrágio feminino no Brasil:

---

<sup>30</sup> BRASIL. Arquivo Nacional. Fundo FBPF. Documentos Privados, Seção Administração, Correspondências, Maço M. Carta de Bertha Lutz a Mariana Coelho, 10 nov. 1925.

Na Constituinte de 1890-91, votei contra o exercício do sufrágio político pela mulher. A espécie de tumultuosa confusão em que trabalhava aquela grande assembleia fez-me perder várias oportunidades de comentar da tribuna o meu voto [...] A oportunidade [...] para a admissão da outra metade da nação ao exercício do voto político – parece ter chegado [...] uma coisa tenho por certa, e é que – todos estamos persuadidos de que o reconhecimento à mulher da faculdade de votar e ser votada se tornou uma ideia vencedora na civilização a que pretendemos pertencer.<sup>31</sup>

Assim foi que, em 1932, através da promulgação do Código Eleitoral e do Decreto nº. 21.076, que instituiu a Justiça Eleitoral, o voto secreto e o voto feminino, as mulheres conquistaram o direito ao sufrágio no Brasil. A redação do art. 2º do Código Eleitoral fixou que “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código”. Vale destacar, ainda, a regra do art. 109 da Carta Constitucional de 1934: “O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar”.

Num primeiro momento, somente as mulheres casadas, com autorização dos maridos, as viúvas e solteiras com renda própria poderiam votar, mas em 1934, eliminaram-se tais restrições. Resultou que, no início da década de 1930, o sufrágio feminino passou a ser considerado constitucional e oportuno no Brasil<sup>32</sup>.

Contudo, as desigualdades na arena política não cessaram com a conquista da cidadania. Nem mesmo a Constituinte de 1934, que inaugurou o sufrágio à *outra metade da nação*, teve participação feminina numericamente relevante, pois dela participou apenas uma mulher; com o agravante de que, três anos depois, a partir da instauração do Estado Novo, a atividade do Congresso Nacional foi interrompida e com ela o mandato das duas deputadas que exerciam funções na Câmara.

A partir de 1945, com a redemocratização do país, se reorganizaram as forças políticas, proliferaram novos partidos e se expandiu o movimento feminista brasileiro, culminando na criação da Federação de Mulheres do Brasil, que realizou seu primeiro

---

<sup>31</sup> ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Deliberativa: do voto e do modo de votar**; 4 ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. p 55-56.

<sup>32</sup> KARAWEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p 302.



congresso em 1951. Entretanto, a Assembleia Constituinte de 1946 não contou com nenhuma mulher e foram escassas as deputadas federais e senadoras até 1964, quando um Golpe assolou a democracia brasileira.

Quando novamente houve uma recuperação democrática, a participação feminina no Poder Legislativo experimentou um ponto de inflexão, passando da marca de 2% para 5,3% do total de seus integrantes, quando foram eleitas 26 deputadas. Em relação ao Senado Federal, a presença feminina era nula até que duas senadoras foram eleitas suplentes, a primeira delas tendo assumido em 1979 por ocasião da morte do titular. Mesmo assim, foi apenas em 1990 que mulheres ocuparam assentos parlamentares na condição de titulares no Senado Federal – as pioneiras foram as parlamentares Júnia Marise e Mariluce Pinto.

O baixo número de mulheres ocupando cargos políticos ainda é uma realidade, a comprovar que da obtenção do direito ao voto não deriva fácil ou necessariamente a representatividade. Conforme ensina Marcelo Baquero, a representação não se restringe ao envolvimento no processo eleitoral através do voto, pois se relaciona a outras formas de ação individual e coletiva, como, por exemplo, a presença numericamente satisfatória de grupos sociais distintos, tais como as mulheres, nas instâncias de poder<sup>33</sup>.

No Brasil, a participação feminina nas esferas formais de exercício político ainda é bastante baixa, podendo chegar a ser nula em alguns casos. Na contramão, a sua presença em movimentos sociais, é consideravelmente maior<sup>34</sup>. Se por um lado isso demonstra que a exclusão da mulher da esfera pública não significa a sua ausência da cena social, por outro, revela de maneira incontestável que ainda subsistem os entraves da dominação masculina e da exclusão da mulher da esfera pública.

Conforme ensina Lúcia Avelar, essa desigualdade persiste porque “assim como a cidadania universal é verdadeiramente um mito, também o ativismo e a

---

<sup>33</sup> BAQUERO, Marcelo. Participação política na América Latina: problemas de conceituação. **Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte**, v. 53, n. 2, p. 7-34, 1981. p 7.

<sup>34</sup> PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília, 2007. 248 f. Dissertação de Mestrado (especialização em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília. p 31.

participação igual para todos o são. Na prática e na teoria, participação [ainda] refere-se àquela do mundo masculino, de classe média alta, da população branca”<sup>35</sup>.

Com vistas a combater a afincada desigualdade de gênero na política, foram instituídas cotas eleitorais no Brasil, aprovadas inicialmente em 1995 por meio da Lei nº 9.100/95, que estabelecia normas para as eleições municipais do ano seguinte. Porém, diante da persistência da baixa representatividade feminina, a Lei nº 9.504/97, chamada Lei das Eleições, deu nova normativa ao tema ao fixar o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas a serem reservadas por partido ou coligação.

Nada obstante, para Luis Felipe Miguel, “a legislação brasileira de cotas é, para dizer o mínimo, tímida”<sup>36</sup>. A começar pelo porte da reserva, afinal 30% está longe da equidade. Além disso, a lei não reserva assentos no Parlamento, apenas vagas de candidatura e não estão incluídos os cargos de eleição majoritária e tampouco os cargos de livre nomeação e exoneração na Administração Pública.

O número de mulheres ocupando assentos no Congresso Nacional atualmente pode comprovar a baixa eficácia das cotas eleitorais de gênero no Brasil: são 10,1% (52 mulheres) na Câmara dos Deputados e 14,8% (12 mulheres) no Senado Federal<sup>37</sup> de um total de 513 deputados e 81 senadores em exercício. Resulta disso que o Brasil, em que pese tenha sido um dos pioneiros a estender o direito ao voto à mulher, ocupa atualmente a posição de número 154 no ranking mundial de representação política feminina nos parlamentos (unicamerais ou em suas câmaras baixas), de acordo com estatísticas fornecidas pela Inter-Parliamentary Union em 1º de fevereiro de 2016<sup>38</sup>.

Em 2009, a Lei nº 12.034/09 deu nova redação ao parágrafo 3º do artigo 10 da Lei nº. 9.504/95, fixando que o partido ou coligação “preencherá” (ao invés de

---

<sup>35</sup> AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. Fundação Konrad Adenauer, 2001. p 48.

<sup>36</sup> MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação**. Red Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000. pp 91-102.

<sup>37</sup> Os dados foram retirados de uma publicação do Senado Federal em conjunto com a Câmara dos Deputados. A consulta foi realizada em 2 de janeiro de 2014. Disponível em: >[http://www.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/mulheres\\_no\\_poder/copy\\_of\\_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1](http://www.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/mulheres_no_poder/copy_of_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1) < Acesso em: 06 fev. 2016.

<sup>38</sup> Dados disponíveis para consulta nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: >[http://www.camara.leg.br/internet/deputado/Dep\\_Lista.asp?Legislatura=55&Partido=QQ&SX=F&Todos=None&UF=QQ&condic=QQ&forma=lista&nome=&ordem=nome&origem=None](http://www.camara.leg.br/internet/deputado/Dep_Lista.asp?Legislatura=55&Partido=QQ&SX=F&Todos=None&UF=QQ&condic=QQ&forma=lista&nome=&ordem=nome&origem=None) < e ><http://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio> < Acesso em 09 de agosto de 2016.

“deverá preencher”) o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo, atribuindo caráter cogente à norma e eliminando de vez dúvidas acerca de sua obrigatoriedade.

Novamente diante de avanços tímidos, diversas outras iniciativas legislativas foram propostas visando a aumentar da participação feminina no Parlamento. Dentre elas, citam-se projetos de lei que visam a aumentar o fundo partidário para campanhas de candidatas (como o PLS 343/2013), projetos que incluem a divisão do horário eleitoral gratuito (PLS 232/2013 e PLS 343/2013) e, ainda, projetos que propõem aumento das cotas de candidaturas nos cargos eleitos pelo sistema proporcional para 50%. Além disso, tramitam umas tantas propostas de emenda à Constituição sobre o mesmo tema.

Percebe-se, assim, que a ausência de obstáculos legais à presença feminina nas instâncias formais de participação política não foi suficiente para garantir às mulheres igual representação, uma vez que há uma série de entraves simbólicos que impedem a sua ascensão a posições de destaque político.

A ciência política fornece estudos acerca de quais sejam os empecilhos a que se atribui a escassez de mulheres eleitas. Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel, por exemplo, ressaltam a influência de aspectos inerentes ao processo eleitoral, como a opção do sistema eleitoral (proporcional ou majoritário) e o tipo de lista (fechado ou aberto)<sup>39</sup>. Além disso, a disponibilidade de recursos como tempo livre, financiamento e *networking* político e o caráter patriarcal das estruturas de poder têm um papel fundamental nessa exclusão.

Em relação a esses óbices, cita-se também Clara Araújo, que demonstra que os sistemas proporcionais são mais favoráveis à eleição de mulheres. Além disso, conforme explica Araújo, a opção pela lista fechada amplia a possibilidade de implantar cotas eleitorais de forma efetiva e reivindicar a alternância na ordem dos nomes da lista, garantindo assim um grau de prioridade às mulheres. Ou seja, a lista fechada em um sistema eleitoral proporcional seria a mais simpática à inclusão de mulheres na política. Por fim, em relação à questão do financiamento, Araújo explica

---

<sup>39</sup> MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Estudos Feministas**, Florianópolis. v.18. p. 653-679, 2010.

que, nas condições atuais, competir no Brasil implica ter um considerável aporte financeiro e essa disputa ainda é claramente desfavorável às mulheres<sup>40</sup>.

No tocante ao tipo de lista, abre-se uma digressão para esclarecer a diferença entre as modalidades de lista aberta e fechada. Aquela é espécie em que eleitores têm a possibilidade de votar em siglas partidárias e nos candidatos individualmente. No modelo de lista fechada, por outro lado, a ordem dos candidatos eleitos é fixada pelo próprio partido, de modo que eleitores não podem expressar preferência por um candidato em particular.

Por isso, é comum a afirmação de que listas fechadas favorecem candidaturas femininas, pois este seria um meio mais eficaz de implantarem-se as cotas, uma vez que aos partidos pode-se impor por meio de lei ou até mesmo em sede constitucional que respeitem a reserva legal de gênero preenchendo suas listas com um número mínimo de mulheres, ao passo que aos eleitores tal predeterminação seria inviável.

Por todo o exposto, é ilação inafastável que prevalece o estigma de que a mulher não é natural do espaço público e que, por isso, a política não seria uma atividade própria do gênero feminino. Essa crença é um ranço muito antigo que faz parte das fundações da sociedade, sendo, por isso mesmo, difícil ignorá-la e ainda mais árduo transpô-la.

Procurou-se, ao longo desta seção do estudo, demonstrar que as razões da ausência de mulheres ocupando cargos de destaque político no Brasil não se alteraram consideravelmente desde a Constituinte de 1891 e tampouco se abalaram pelas reivindicações das mulheres ao ponto de que a elas fossem cedidas lideranças políticas em níveis satisfatórios. Se por um lado é verdade que as cotas de representação instituídas no Brasil significaram um avanço, por outro, a paridade efetiva é uma realidade ainda muito distante, pois os frutos colhidos das decisões legislativas e políticas até agora tomadas não foram alentadores.

---

<sup>40</sup> ARAÚJO, Clara. **Por que as mulheres ainda concorrem pouco no Brasil?** 2006. Disponível em >[www.cfemea.org](http://www.cfemea.org)< Acesso em: 20/03/2016.

## 1.2. PARIDADE COMO ENRIQUECIMENTO DA DEMOCRACIA

A Constituição de 1988 representou o fim das desigualdades legais entre os gêneros ao estabelecer como objetivo da República promover o bem de todos sem preconceito, dentre outros, de sexo. Entretanto, como se procurou demonstrar, não obstante os avanços que isso simboliza, a igualdade material entre mulheres e homens ainda não é uma realidade no Brasil e isso é especialmente evidente na presença desigual dos sexos em cargos de destaque político.

Conforme aduz Eneida Desiree Salgado, a concepção de democracia evocada pela Constituição de 1988 é gravada pelas noções de igualdade, liberdade, pela soberania popular e pelo pluralismo político<sup>41</sup>. A autora ensina que o exame da democracia brasileira revela tônica semelhante àquela presente nos estudos de Ronald Dworkin e Carlos Santiago Nino, para quem a democracia deve ser analisada a partir de um viés deliberativo.

Afirma Dworkin que a democracia implica em um tratamento dos cidadãos com igual respeito e a possibilidade de que cada um tenha seus juízos próprios. Implica, ainda, ação coletiva que não se imiscui com ações individuais, exigindo a consciência de pertencimento ao coletivo. Ademais, as decisões do grupo são geradas a partir da leitura individual de cada cidadão e de suas preferências<sup>42</sup>.

Complementa esse ponto de vista o conceito de democracia deliberativa epistêmica de Carlos Santiago Nino, para quem a democracia se justificaria moralmente através da sua capacidade de transformar interesses de pessoas, alterando-os graças ao seu caráter deliberativo. Na mesma linha de Dworkin, Nino defende que as regras assim postas exigem que todas partes interessadas tenham acesso ao momento da decisão em condições iguais, sem que nenhuma minoria fique de fora do processo decisório<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese de Doutorado (especialização em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p 31.

<sup>42</sup> DWORKIN, Ronald. **Liberalismo, Constitución y Democracia**. 1ª ed. Buenos Aires, 2003. p. 64-78. Mais precisamente no artigo *Igualdad, Democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los estrados*.

<sup>43</sup> NINO, Carlos Santiago. **The constitution of deliberative democracy**. Yale University Press, 1998. p. 144-187. Mais precisamente no capítulo *Establishing Deliberative Democracy*.

Em suma, ambos os autores defendem que a inclusão de minorias nos fóruns de decisão em uma democracia é facilitada se esta for entendida por um viés deliberativo, capaz de captar os interesses de cada indivíduo e alça-los ao mesmo nível de relevância que todos os demais, independentemente do grau de aderência que possuam.

Para Iris Marion Young, esse modelo de democracia só adquire legitimidade se todos aqueles afetados por ela estiverem incluídos no processo de discussão e tomada de decisão e decidirem não a partir de quais preferências recebem maior suporte numérico, mas segundo a determinação de quais propostas se sustentam pelas melhores razões. A inclusão, para Young, funcionaria como uma norma de respeito moral na democracia deliberativa.<sup>44</sup>

Ocorre que, na prática, algumas pessoas têm oportunidades muito maiores para se utilizarem dos processos democráticos para seus próprios fins enquanto outros permanecem excluídos. Young sugere que uma maneira de quebrar este círculo vicioso é promover a inclusão dos grupos menos favorecidos pelo *status quo* a fim de gerar resultados mais justos<sup>45</sup>. Assim, como sustenta Eneida Desiree Salgado, se garantiria espaço político aos distintos modos de pensar e às concepções de vida não hegemônicas<sup>46</sup>. É isso que buscam alcançar ações afirmativas como as cotas eleitorais de gênero, que, ao ampliarem as chances de participação política de mulheres, têm o condão de tornar a sociedade mais justa, permeável e transparente a demandas femininas.

Ainda nessa toada, Amartya Sen, ao discutir a ideia de justiça, pondera que uma compreensão mais abrangente da democracia como argumentação racional pública pode levar em conta a importância dos direitos das minorias sem ignorar os votos da maioria como parte da estrutura total da democracia<sup>47</sup>.

Convergem, portanto, as conceituações de Sen e de Young na medida em que tratam da democracia como uma argumentação racional que deve levar em conta as

---

<sup>44</sup> YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press on Demand, 2002. p 23

<sup>45</sup> YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press on Demand, 2002. p 17

<sup>46</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese de Doutorado (especialização em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p 36.

<sup>47</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p 288.

minorias, pois não há mais dúvidas de que viver em democracia significa pautar-se em vontades plurais que ultrapassam as aspirações da maioria.

Com vistas a isso é que mulheres, por mais que representem pouco mais de 50% da população brasileira, são consideradas uma minoria política, como defende Roberto Gargarella. O constitucionalista argentino reforça que justamente por ainda representarem uma minoria é que mulheres são alvo de medidas de ação afirmativa<sup>48</sup>, pois vivem à margem de uma cidadania criada aos moldes do cidadão homem, branco, heterossexual e detentor de patrimônio.

As propostas que defendem maior inclusão política nos processos democráticos se apoiam em medidas que assegurem maior representação àqueles com pouca voz, especialmente no que diz respeito a minorias sujeitas a desigualdades estruturais, como é o caso das mulheres. Iris Marion Young ensina que práticas representativas diferenciadas são um importante instrumento de inclusão política<sup>49</sup> e um modo de viabilizar isso é através da representação política, pois os representantes são capazes de canalizar a influência que as pessoas não podem exercer.

Com relação a isso, vale mencionar que a noção de representação política aqui compartilhada se alinha com a de Hanna Pitkin, que sustenta esta ser um arranjo institucional de caráter público destinado a permitir a participação do povo no governo<sup>50</sup>.

De maneira semelhante, Iris Marion Young conceitua a representação como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados em um processo que se estende no espaço-tempo<sup>51</sup>. Para Young, o posicionamento similar de determinados sujeitos em um campo social gera uma perspectiva social, cuja inclusão deve ser promovida pela representação de grupos.

A perspectiva social, em Young, se trata de uma decantação das experiências, histórias e compreensões sociais derivadas dos posicionamentos

---

<sup>48</sup> GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 1ª ed., 2008. p 88.

<sup>49</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, v. 67, p. 139-190, 2006. p 2.

<sup>50</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. University of California Press, 1972. p. 221-222.

<sup>51</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, v. 67, p. 139-190, 2006. p 4.

diversos de cada grupo social, em relação ao Estado e na relação de uns com os outros. Argumenta Young que a diferenciação de grupos, justamente, é que propicia recursos de justiça ao público democrático<sup>52</sup>.

Assim, de modo geral, representar implica fazer presente algo (ou alguém) que não se encontra presente literalmente ou de fato. Nesse diapasão, adotando a clássica distinção de Hanna Pitkin, o maior acesso feminino ao Parlamento melhoraria a qualidade da representação da sociedade em termos descritivos, mas essa perspectiva nada diz acerca do que os representantes fazem ou devem fazer no desempenho de seus cargos. A função primordial do representante, nos termos de uma representação descritiva, não é atuar em nome de alguém, mas estar no lugar de outrem. Ou seja, o aspecto mais relevante do Legislativo se referiria à sua composição, e não aos seus atos<sup>53</sup>.

Já no que diz respeito à representação substantiva, representar significa atuar no interesse dos representados de uma maneira sensível às suas demandas. Dessarte, os representantes devem ser receptivos às preferências daqueles que representam. Sob este marco, cargos de eleição são tanto um mecanismo de seleção dos representantes como um momento de prestação de contas.

Unem-se as duas perspectivas de representação quando se observam, por exemplo, legisladoras que atuam segundo uma perspectiva de gênero. De modo que o que se espera da inclusão de mulheres – ou mais precisamente, de uma massa crítica de parlamentares – é que ela surta efeitos na política, dando mais visibilidade às questões e às demandas relacionadas às mulheres e à desigualdade de gênero.

Esta última hipótese, entretanto, não se concretiza através o fenômeno de mulheres vinculadas (normalmente por laços familiares) a políticos tradicionais, pois isso apenas fortalece o capital político do homem e não promove efetivamente o discurso feminino no parlamento<sup>54</sup>. E é por isso que se defende que a representação de um modo geral, e especialmente a representação das minorias, deve ser tanto

---

<sup>52</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, v. 67, p. 139-190, 2006. p 23.

<sup>53</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. University of California Press, 1972.

<sup>54</sup> CALEFFI, Renata; SALGADO, Eneida Desiree. Propostas para aumentar participação feminina na política brasileira. Disponível em: > <http://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica> <. Acesso em: 28/04/16



descritiva quanto substancial, pois um homem que represente os interesses de mulheres e mulheres que não veiculem pautas femininas não são, nem um nem o outro, capazes de efetivamente representar mulheres, que embora formem um grupo bastante heterogêneo, possuem pautas comuns em mora de serem apreciada pelo legislativo nacional.

Assim, parece correto afirmar que propiciar maior inclusão a grupos sub-representados a partir de medidas compensatórias dessa desvantagem contribui efetivamente para a redução da desigualdade social estrutural. Até porque, como sustenta Amartya Sen, a formação de valores de tolerância é central para o funcionamento do sistema democrático<sup>55</sup>.

No caso específico da exclusão feminina da política, Anne Phillips defende que apenas presentes as mulheres podem usufruir de deliberações de ordem pública, porque assim são capazes de comunicar seus interesses. Para Phillips, a representação é satisfatória quando levada a cabo de maneira presencial. Um argumento baseado em um interesse unificado de todas as mulheres, para Anne Phillips, não depende da existência de um interesse unificado, antes, exige a possibilidade de se estabelecer uma diferença entre os interesses de homens e mulheres. Ou seja, se o que se almeja é a representatividade política das mulheres, deve-se investir para que *elas* sejam incluídas nas esferas formais de representação política. A isso se denomina uma “política de presença”<sup>56</sup>.

De forma análoga, Enrique Dussel, ao abordar a validade ética e a legitimidade política, aduz que estas se fundam na participação simétrica dos afetados para obter acordos por meio de razões<sup>57</sup>. Isso tudo porque como bem destacou Iris Young, enquanto ideal normativo, democracia significa, entre outras coisas, igualdade política. Então, não só devem estar incluídos todos os grupos sociais nas esferas de decisão, como se deve dar a todos iguais oportunidades de influenciar nas decisões mais importantes de uma nação<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p 288.

<sup>56</sup> PHILLIPS, Anne. **Democracy and Representation: Or, Why should it Matter Who Our Representatives Are?** In: **Feminism and Politics**. 1998, Oxford: Oxford University Press.

<sup>57</sup> DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p 99.

<sup>58</sup> YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press on Demand, 2002. p 23.

Sob este marco, acerca da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral, Óscar Sánchez Muñoz refere-se a uma dimensão negativa da igualdade de oportunidades, que exigiria que o legislador identificasse fatores relacionados ao uso do poder político que eventualmente possam gerar desequilíbrio na disputa<sup>59</sup>. Conforme leitura de Salgado, “O gênero é, para Óscar Sánchez Muñoz e para a legislação brasileira, um fator irrelevante na disputa eleitoral e que provoca uma intervenção do Estado por seu legislador”<sup>60</sup>. Corrobora-se, pois, com a afirmação de ambos os autores de que deve se impor a democracia paritária como medida antidiscriminatória na disputa eleitoral.

Aqui, ganha especial importância a percepção de que a paridade não se trata do favorecimento das mulheres, mas da incorporação da diversidade sexual à democracia. Trata-se da efetivação do pluralismo, que pressupõe o reconhecimento de diferentes visões, ideias e interesses no interior de uma sociedade. Para Eneida Desiree Salgado, o pluralismo se revela “fundamento do princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas”<sup>61</sup>.

Line Barreiro e Isabel Torres destacam que o diferencial da diversidade sexual é que ela está presente em todas as outras formas de diferenças sociais – contempladas ou não nos sistemas eleitorais<sup>62</sup>, de modo que a paridade deve ser vista como um elemento a mais do sistema eleitoral e da própria ideia de democracia.

Portanto, assevera Luana Pinheiro que a baixa presença feminina no espaço político viola o princípio da democracia representativa, pois as mulheres, enquanto grupo social afetado pelas decisões políticas, devem poder intervir ativamente nos processos que as definem e ver refletidos nas políticas públicas os seus próprios interesses<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competencias electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 4.

<sup>60</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese de Doutorado (especialização em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p 259.

<sup>61</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Editora Fórum, 2015. p 157.

<sup>62</sup> BAREIRO, Line. TORRES, Isabel. **Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia**. 2009. Disponível em: >[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) < Acesso em 25/02/16. p 25.

<sup>63</sup> PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília, 2007. 248 f. Dissertação de Mestrado (especialização em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília. p 65.

Em síntese, as autoras e autores citados convergem ao sustentarem que a democracia justa e incluyente precisa estar atenta às demandas de todos os afetados pelas suas decisões, mas não os subjugando à posição de meros expectadores. Antes, entende-se que todos devem poder expressar as suas demandas e, para além disso, têm o direito de influenciar de igual modo no processo decisório e criador políticas públicas, leis ou quaisquer iniciativas governamentais que visem a realizar tais demandas.

Essa é a consequência mais iminente da inserção das minorias no debate público institucionalizado: a implantação de políticas públicas e leis que reflitam os seus interesses; e é com vistas a isso que ao redor do mundo, no Brasil e em cada Estado e Município, a igualdade de gênero na política deve estar em pauta, pois esse é o caminho mais curto para a igualdade de gênero em sentido lato e em todos os traços da vida.

### 1.3. ALTERIDADE E O PRECONCEITO DE GÊNERO

O movimento feminista foi erigido, em seus primórdios, tendo a igualdade como sua principal bandeira. Feministas defendiam, quando a disparidade de tratamento legal ainda era a regra, que mulheres têm direito iguais aos homens, pois os une a semelhança de uma humanidade em comum<sup>64</sup>.

No entanto, à medida que o movimento amadureceu e recebeu aderência, constatou-se que não bastava uma igualdade artificial que inserisse as mulheres, antes marginalizadas, em uma universalidade construída ao redor do homem, pois assim permaneceriam excluídas, com o agravante de que a sua individualidade e as especificidades do que é ser mulher seriam anuladas.

Por isso é que se diz que quando as mulheres lutaram e conquistaram o direito ao voto e a sua cidadania foram incorporadas a uma categoria masculina – a de cidadão –, porquanto a própria ideia de cidadania havia se pautado na figura do homem.

---

<sup>64</sup> BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014. p 63.

Clara Araújo, ao tratar das intersecções entre democracia, cidadania e gênero, aduz que, apesar de a cidadania ser hoje comumente pensada a partir de um vetor inclusivo, ela possui também uma faceta de exclusão<sup>65</sup>. Essa premissa nos parece essencial para que se possa compreender a relação oscilante entre as mulheres e as estruturas democráticas, pois aponta “um caminho profícuo para pensar a ausência/presença das mulheres e sua agência para exercer a soberania”<sup>66</sup>.

A partir da leitura de Clara Araújo e Pierre Rosanvallon, conclui-se que a história da cidadania e dos contextos nos quais ela foi construída, evocada ou negada é, intrinsecamente, a história da formação dos sujeitos; e é também a história das mulheres como sujeitos e da negação dessa condição, em vários momentos<sup>67</sup>.

Mas como explicitado, para além de buscar incluir as mulheres (ou qualquer grupo marginalizado) na definição de cidadão e ampliá-la, há que se pensar sobre os desafios colocados para a cidadania em novas dimensões, típicas do debate contemporâneo: questões como as da diversidade e da diferença como requisitos dos experimentos democráticos justos.

Foi com base em teorizações dessa sorte que, no final do século XX, feministas passaram a recusar a ideia de universalismo, pregando o que se denominou de “política da diferença”<sup>68</sup>. Basicamente, trata-se de um momento de transição do “pluralismo convencional”, preocupado com grupos de interesse, ao “pluralismo radical”, atento aos grupos de identidade<sup>69</sup>. Deriva dessa teoria a ideia de que uma mulher pode não estar presente entre os governantes, mas a sua identidade estará conquanto lá estejam presentes outras mulheres, que corporificam essa identidade por a possuírem em comum.

O conceito de gênero formulado pelas feministas da década de 1970 surgiu atrelado a essa nova dinâmica, firmado como uma categoria social, um conceito

---

<sup>65</sup>ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, 2012. p 151.

<sup>66</sup> ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, 2012. p 151.

<sup>67</sup> ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010. p 88.

<sup>68</sup> YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 2011.

<sup>69</sup> PHILLIPS, Anne. **Democracy and difference**. University Park, The Pennsylvania State University Press, 1993. p 17

sumamente político, e não *natural*. Entendido dessa forma, gênero não é uma identidade, mas uma posição social e atributo das estruturas sociais.

Nesse diapasão, para Joan Scott, gênero representa “uma forma de indicar construções culturais – a criação inteiramente social de ideias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres”<sup>70</sup>. Tentou-se provar com isso que não são as diferenças físicas entre mulheres e homens que geram desigualdades, mas que, reversamente, essas diferenças são usadas, por meio de construções culturais e sociais, para naturalizar a desigualdade de gênero<sup>71</sup>.

Ou seja, é falso considerar que as diferenças sociais entre homens e mulheres sejam naturais, ou originárias. Elas são, antes, padrões sociais de conduta destinados a cada gênero, devendo ser, portanto, eliminadas sempre que perpetuarem a desigualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Essa premissa é de suma importância pois afasta a perversa suposição de que, por estar no espaço público, a política é de responsabilidade dos homens, o público dos gêneros. Sob este marco, a esfera pública se basearia em princípios universais de razão e impessoalidade, enquanto a privada encerraria relações de caráter pessoal e íntimo<sup>72</sup>. Logo, o sujeito da arena pública seria o homem, cidadão, racional e habilitado a atuar de forma desapaixonada e com padrões de justiça; ao passo que o sujeito tipicamente privado seria a mulher, não cidadã, emocional, irracional e inábil para atuar de forma justa<sup>73</sup>.

Com essa reviravolta orquestrada pelas feministas da década de 70 do século passado, o conceito de gênero introduziu uma noção relacional: a ideia de que homens e mulheres se definem reciprocamente, não sendo possível entender um dos sexos sem levar em consideração o outro. Nesse sentido, qualquer informação sobre

---

<sup>70</sup> SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica**. Tradução: RUFINO, Christiane Dabat; ÁVILA, Maria Betânia. 1990. Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/185058/mod\\_resource/content/2/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/185058/mod_resource/content/2/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf). Acesso em: 20 fev. 2016.

<sup>71</sup> PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília, 2007. 248 f. Dissertação de Mestrado (especialização em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília. p 78.

<sup>72</sup> BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014. p 31.

<sup>73</sup> ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, 2012. p 155.

as mulheres é, reflexamente, uma informação sobre os homens<sup>74</sup>. Em função disso, considerar que homens são os seres públicos teria de indicar que mulheres deveriam reservar-se à esfera doméstica, pois (e de forma recíproca) relegar à mulher a exclusiva função de cuidar do lar libera o homem para desbravar o mundo externo.

Sob esse novo marco, defende-se que as democracias devem se estruturar com a diferença sexual em mente, almejando incluir sob os seus cuidados todos os seres humanos, não independentemente das suas diferenças, mas as respeitando e nelas se pautando. Afasta-se, portanto, a ideia de inclusão baseada em identidades de gênero derivadas de relações de opressão, esquema esse que reproduz uma compreensão da feminilidade como um “outro”, a partir da norma masculina<sup>75</sup>.

Foi em razão dessa constatação que escreveu Simone de Beauvoir: “Ora, o que define de maneira singular a situação da mulher é que, sendo, como todo ser humano, uma liberdade autônoma, descobre-se e escolhe-se num mundo em que os homens lhe impõem a condição do Outro”<sup>76</sup>. Para Beauvoir, reivindicar os direitos e as possibilidades do ser humano em geral não significa deixar de enxergar sua situação singular<sup>77</sup>, ou seja, é possível que a mulher reivindique direitos dentro de uma sociedade centrada no homem sem almejar ser encaixada em categorias masculinas.

Além de Simone de Beauvoir, Enrique Dussel, em sua *Filosofia da Libertação*, fornece substrato teórico para compreender a relação de alteridade travada entre o homem (e os meios de dominação patriarcais) e a mulher, a *Outra*<sup>78</sup>.

A partir da descoberta de que a América Latina se encontra “fora” da modernidade, como um verdadeiro *Outro* em relação à opressão da sua Colônia, Dussel fez da descoberta do “fato” opressivo da dominação a experiência inicial da *Filosofia da Libertação*. Para o filósofo argentino, a experiência do “descobrimento” e sobretudo da “conquista” da América Latina pelos europeus foi essencial na

---

<sup>74</sup> PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília, 2007. 248 f. Dissertação de Mestrado (especialização em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília. p 77.

<sup>75</sup> MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Estudos Feministas**, p. 653-679, 2010.

<sup>76</sup> BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo (Vol. 1)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v. 9, 1980. p 23.

<sup>77</sup> BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo (Vol. 1)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v. 9, 1980. p 77.

<sup>78</sup> DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação na América Latina**. Piracicaba: UNIMEP. São Paulo: Loyola, 1977.

constituição do ego moderno do conquistador, que foi “*o primeiro homem moderno ativo, prático, que impõe sua “individualidade” violenta a outras pessoas, ao Outro*”. A partir daí, conquistado, o *Outro* foi negado em sua alteridade e sujeitado a se incorporar à Totalidade dominadora como coisa e como instrumento, ensina Dussel.<sup>79</sup>

De mesmo modo, conforme elucidado, ao ser incorporada à totalidade dominadora (de homens), a mulher foi sujeitada à função de coisa e instrumento de obtenção dos fins de uma sociedade que privilegia o cidadão homem e o serve.

Na Filosofia da Libertação, o rosto do *Outro*, exterior à totalidade hegemônica, compreende os rostos do pobre, da mulher, do escravo, do índio e outros que representam a *alter* face da modernidade, marginalizada a permitir que se assuma este *Outro* como princípio antecessor de qualquer consciência reflexiva do hegemônico e situá-lo na origem da afirmação do eu-próprio.<sup>80</sup>

Por oportuno, relembra-se que o conceito de gênero postulado na segunda metade do século passado pelo debate feminista introduziu uma noção inter-relacional à ideia de gênero, capaz de gerar entre eles consequências recíprocas, compreensão que guarda relação com o que ensina Dussel ao teorizar acerca da alteridade.

Aduz, ainda, Dussel que, na busca pelo sentido do seu ser e da sua totalidade, o hegemônico destina as realidades não abarcadas por si ao não-ser, ao bárbaro e ao ilógico, devendo, por isso, essas realidades serem dominadas e conquistadas. Assim, o rosto do *Outro* passa a ser tomado como critério de reflexão e ação, sem que o encontro com ele possa ser encarado com indiferença.<sup>81</sup>

Nesse momento, emerge a ética da alteridade, que exige abrir-se ao outro e assumir atitude de escuta. Para Dussel, “somente quem tem consciência ética pode aceitar o questionamento a partir do critério absoluto: o outro como outro na justiça”.<sup>82</sup> Escutar o outro, de atitude ética, tem o condão de transformar-se em ato de justiça. Trata-se, como também sustenta Amartya Sen, de formar valores de tolerância, atitude de relevância nodal ao funcionamento do sistema democrático.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> DUSSEL, Enrique. **1492: O encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1993.

<sup>80</sup> DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação na América Latina**. Piracicaba: UNIMEP. São Paulo: Loyola, 1977. p 51.

<sup>81</sup> DUSSEL, Enrique. **1492: O encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1993. p 65.

<sup>82</sup> DUSSEL, Enrique. **1492: O encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1993. p 65.

<sup>83</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p 288.

Deste modo, com o suporte na alteridade tal qual concebida por Enrique Dussel, sugere-se que o *Outro* (a *Outra*), enquanto afirmação do eu-próprio, simboliza a polarização que as relações de gênero operam na sociedade. Partindo-se da afirmação de que homens e mulheres se definem de maneira recíproca, é possível compreender as relações marcadas pelas especificidades do gênero e a ulterior submissão da mulher a partir da Filosofia da Libertação de Enrique Dussel.

Sob esta ótica, a mulher, enquanto *Outra* e situada fora da modernidade masculina, esteve excluída das experiências ocidentais basilares para a constituição da cidadania moderna. Tese semelhante é sustentada por Carole Pateman, que defende que a mulher não fez parte do contrato original que assegurou liberdades civis e igualdade entre os homens, permanecendo sempre subjulgada a eles e a este Contrato entre eles firmado. Para Pateman, o pacto original é um contrato tanto sexual quanto social: “sexual no sentido de patriarcal – isto é, o contrato cria o direito político dos homens sobre as mulheres –, e também sexual no sentido do estabelecimento de um acesso sistemático dos homens aos corpos das mulheres”.<sup>84</sup>

O peso simbólico do discurso da diferença e das posições hierárquicas *naturalmente* apropriados para cada sexo foi fundamental à construção da ordem moderna e à aceitação da não-cidadania das mulheres, sem, contudo, as excluir da sua condição humana<sup>85</sup>.

Nesta toada, para que a cidadania pudesse ser exercida pelos homens, as estruturas de dominação de gênero, inter-relacionais que são, pressupunham a contribuição das mulheres como parte da comunidade dos indivíduos de outra forma<sup>86</sup>. Como consequência, essa dicotomia criada pela noção de gênero dá lugar a práticas cidadãs (dos homens) e não cidadãs (das mulheres), e legitima os posicionamentos hoje naturalizados para cada gênero.

A saída, explica Clara Araújo, para inclui-las, uma vez que não extrapolavam a humanidade, foi justamente a distinção entre um sujeito passivo – vinculado à esfera privada e “desprovido dos requisitos para interferir na coisa pública” – e um ativo,

---

<sup>84</sup> PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**; trad. Marta Avancini. Rio: Paz e Terra, 1993. p 17.

<sup>85</sup> ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, 2012. p 154.

<sup>86</sup> ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, 2012, p 155.



cidadão e dotado dos requisitos<sup>87</sup>. É precisamente essa a estrutura de dominação que dificulta o acesso de mulheres às instâncias de poder e as retira o poder político.

Porém, explica Dussel que “a afirmação da *alteridade* do outro não é igual a igualdade liberal. A luta pelo reconhecimento do outro como igual (aspirando a sua incorporação ao Mesmo) é algo diverso da luta pelo reconhecimento do Outro como outro (aspirando, então, um novo sistema do direito posterior ao reconhecimento da diferença)”.<sup>88</sup>

Assim, o reconhecimento do outro através do que Dussel denominou de consciência ética parece a única forma de conduzir à igualdade formal entre os sujeitos que, de diferentes entre si, devem ver respeitadas as suas especificidades e ter lugar próprio na sociedade.

A valorização da diferença torna-se, então, um importante mecanismo para desviar da aceitação acrítica de um conjunto de valores vinculado à estrutura de dominação. Por isso valorizam-se as iniciativas institucionais de esgotamento das desigualdades, sem que isso gere, no entanto, a anulação das diferenças. Assim, a valorização da diferença passou a implicar reduzir a centralidade dentro do feminismo, de um valor (a igualdade), que já não é tão unívoco em si.

Como efeito prático desse corolário, políticas como as ações afirmativas adotadas no Brasil foram aplicadas em diversos países a partir da década de 1990, quando o mundo se voltou para a questão de gênero como uma das maneiras de enriquecer os valores democráticos.

Estima-se, portanto, indispensável que sejam empreendidos esforços para erradicar a desigualdade de gênero na política, porque é na atividade política que indivíduos têm a habilidade para relacionarem-se como iguais, e como iguais, comungarem da preocupação por uma sociedade mais justa.

---

<sup>87</sup> ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, 2012, p 154.

<sup>88</sup> DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p 148.

## **2. AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO DIREITO COMPARADO: ARGENTINA, MÉXICO E BRASIL**

Ao longo do capítulo que segue, objetiva-se analisar as legislações argentina e mexicana em cotejo com as leis brasileiras sobre a questão dos direitos políticos das mulheres – desde a conquista do direito ao voto, passando pelas primeiras leis de cotas eleitorais de gênero e todas as alterações legislativas que vêm desde então sendo elaboradas com o fito de aumentar a participação política feminina em cada país.

Ressalta-se a importância da análise comparada entre Argentina, México e Brasil por três aspectos principais. Em primeiro lugar, como os três países fazem parte da América Latina, dentro de um conceito geopolítico marcado por trajetórias e origens semelhantes, bem como por processos de colonização e culturas afins, qualquer análise que busque coloca-los em confronto é muito mais fiel do que se não estivessem presentes tais semelhanças.

Em segundo lugar, as cotas eleitorais de gênero foram instituídas em sede legal em momentos muito próximos, com um intervalo de apenas dois anos entre cada um dos três países – na Argentina, em 1991; no México, em 1993; e no Brasil, em 1995. De modo que, para além da aproximação cultural e das semelhanças relacionadas aos seus sistemas políticos, existe também uma importante afinidade temporal que permite um recorte mais fino na análise da eficácia da medida em cada um dos três.

E, por fim, justamente por guardarem as semelhanças brevemente pontuadas, o fato, que logo se exporá, de a Argentina e o México terem obtido progressos muito mais sensíveis nos níveis de participação política feminina serve de alerta à ainda cambaleante presença de mulheres nas instâncias de poder no Brasil.

Pelos motivos que acima se expôs, estima-se extremamente valioso o aprendizado a partir das experiências positivas destes dois países, inclusive a fim de implantar na legislação pátria os mecanismos que foram tão profícuos em terras estrangeiras.

## 2.1. ARGENTINA: O TETO DE VIDRO

A Argentina é uma república federal integrada por 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires em que o Poder Executivo nacional é exercido por um Presidente eleito por um período de quatro anos<sup>89</sup> e o Poder Legislativo é formado por um Congresso Nacional bicameral.

A Câmara de Deputados conta com 257 integrantes eleitos para um período de 4 anos, enquanto o Senado Federal se compõe de 72 legisladores com mandatos de 6 anos. A eleição de deputados se realiza mediante o sistema de representação proporcional com listas partidárias fechadas e bloqueadas, ao passo que a eleição de senadores respeita o sistema de maioria atenuada, que assegura a representação do segundo colocado em quantidade de votos. Ademais, a renovação do Congresso Nacional é parcial, renovando-se a cada dois anos um terço do Senado Federal e metade da Câmara de Deputados.

Em relação ao sufrágio, ele é obrigatório a todos os cidadãos, natos ou naturalizados, que tenham completado 18 anos, isentados os maiores de 60 anos. O voto feminino foi conquistado apenas em 1947 através da sanção da Lei nº 13.010/47, aprovada por unanimidade 35 anos após a lei que inaugurou o voto “universal” masculino<sup>90</sup>.

O art. 1ª da referida lei fixou que *“las mujeres argentinas tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones argentinos”*.

Vale mencionar o papel que tiveram Juan Perón e sua esposa Eva Perón na conquista do voto feminino na Argentina. Em 1944, enquanto era responsável pela Direção Nacional do Trabalho, Juan Perón criou o Departamento Especial para o

---

<sup>89</sup> O Presidente e o Vice-presidente da Nação são eleitos de maneira direta através do voto dos cidadãos. Se uma chapa obtém 45% dos votos, ou ainda, 40% com uma diferencia maior do que 10 pontos percentuais sobre a subsequente, vence no primeiro turno. Por outro lado, se se realiza o segundo turno eleitoral, dele participam somente as duas chapas mais votadas. Desde a reforma constitucional de 1994, é permitida uma reeleição presidencial imediata.

<sup>90</sup> Para mais informações sobre a conquista do sufrágio feminino na Argentina ver: MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007.

Trabalho e Bem-Estar das Mulheres, cuja presidência era exercida por María Eva Duarte de Perón e em torno do qual orbitou a Comissão Pro-Sufrágio Feminino.

Mais tarde, filiado ao Partido Laborista, Juan Perón venceu as eleições para a Presidência em 1946 com um projeto político de base social que contava com políticas destinadas às mulheres, razão pela qual, mesmo ainda sem direito a voto, as mulheres já se envolveram na campanha eleitoral daquele ano. Assim, quando se voltou a discutir a questão do sufrágio feminino, já não mais havia tanta resistência por parte dos partidos que integravam o Congresso Nacional, resultando aprovada a Lei nº 13.010 por unanimidade no ano de 1947.<sup>91</sup>

A partir de então, o recém-inaugurado Partido Peronista criou incentivos em sua estrutura interna para a participação de mulheres e fundou, inclusive, o Partido Peronista Feminino no ano de 1949. Assim foi que, nas eleições de 1951 houve candidaturas femininas pela primeira vez na história da Argentina, sendo grande parte dessas mulheres oriundas do próprio Partido Peronista.

Já em 1952, 23 mulheres (todas do Partido Peronista Feminino) ocuparam 15,4% da Câmara dos Deputados e 20% do Senado Federal. Com as eleições de 1954, essa participação foi alçada, respectivamente, a 21,7% e 22,2%. Entretanto, com o Golpe de Estado de 1955, a presença feminina no Congresso voltou a ser escassa até a legislatura de 1966. Além deste, outro fator que influenciou a redução da participação política feminina naquele período foi a proscrição do Partido Peronista entre 1955 e 1972.

TABELA 01: MULHERES NO CONGRESSO NACIONAL ARGENTINO (1952-1975):

ANO	DEPUTADAS		SENADORAS	
	Nº	%	Nº	%
<b>1952</b>	23	15,4	6	20,0
<b>1955</b>	34	21,7	8	22,2
<b>1962</b>	2	1	-	-
<b>1963</b>	1	0,5	-	-
<b>1965</b>	4	2	-	-
<b>1973</b>	19	7,8	3	4,3
<b>1974</b>	21	8,6	3	4,3
<b>1975</b>	22	9	3	4,3

Fonte: MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella, 2007. p 52.

<sup>91</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 50.

Ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, em razão das sucessivas interrupções de regime constitucionais por ditaduras militares, da consequente abolição dos partidos políticos e fechamento do Congresso Nacional, a participação política de cidadãs e cidadãos argentinos experimentou uma série de entraves.

Já no período compreendido entre 1973-1975, durante o terceiro governo de Juan Perón, houve um leve incremento da participação feminina no Congresso Nacional até que esta foi interrompida novamente por um Golpe Militar. Não obstante, antes da erupção do Golpe, com a presença de algumas mulheres no governo, movimentos feministas de segunda geração haviam começado a se formar na Argentina e formularam demandas relativas a educação e capacitação, aborto legal e gratuito e a derrogação da lei que proibia a difusão de contraceptivos, por exemplo<sup>92</sup>. Ou seja, a presença de mulheres integrando o governo lhes deu força política para colocar suas demandas em pauta.

Durante a redemocratização, quando a preocupação de grande parte da sociedade passou a ser a extinção do autoritarismo e a estabilidade das instituições democráticas, a defesa de direitos humanos ganhou clara prioridade em relação às demandas específicas de gênero. Todavia, o aprofundamento das relações entre as mulheres ativistas resultou em uma participação feminina massiva nos partidos políticos e demais organizações apartidárias de movimentos sociais.

Assim, novamente em face de um contraste entre a participação feminina nas bases partidárias e o seu parco acesso às instâncias de decisão e representação, mulheres de diversas coligações passaram a defender a adoção de medidas de ação afirmativa no campo político. Nesse interim, mulheres de vários setores da sociedade civil passaram a apoiar a causa durante os Encontros Nacionais de Mulheres, que se tornaram importantes foros de debate sobre questões de gênero de diversas naturezas entre mulheres políticas de distintas siglas partidárias e da sociedade civil<sup>93</sup>.

Além disso, o cenário internacional teve papel de destaque na construção das convicções e das demandas das feministas nesse momento histórico na Argentina. Explicam Jutta Borner, Jutta Marx e Mariana Caminiotti que

---

<sup>92</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 54

<sup>93</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 58.

*El debate desarrollado en encuentros internacionales, especialmente en la Conferencia Mundial de la Mujer llevada a cabo en Nairobi (1985), el texto de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) [...], enriquecieron la elaboración de estrategias en la República Argentina.*

Em 1989, dois projetos de lei foram propostos com o objetivo de impor a todas as organizações partidárias uma cota mínima de mulheres em suas listas de candidatura a certos cargos eletivos. O primeiro deles, da Senadora Margarita Malharro de Torres, previa que partidos políticos deveriam incluir um mínimo de 30% de mulheres em suas listas de candidatura em posições com possibilidade de serem eleitas. O segundo, proposto por um grupo multipartidário de deputadas, estipulava que não poderia haver mais de 70% dos candidatos do mesmo sexo nas listas de candidatura e que a estas deveriam ser alternadas - ou seja, a ordem deveria incluir sempre uma mulher seguida de um homem e vice-versa até que a última mulher tivesse seu lugar na lista.

A segunda proposição contou com o apoio do então Presidente da República, Carlos S. Menem, que considerou tais ações afirmativas medidas coerentes com sua política de modernizar o país. Além disso, o apoio presidencial parece ter se dado em razão da sua necessidade de dar resposta efetiva às demandas de mulheres de seu próprio partido e provavelmente à tentativa de captar o voto feminino.<sup>94</sup>

Independentemente do apoio presidencial, a presença massiva de mulheres na sessão do Senado de 20 de setembro de 1990 foi sem dúvidas decisiva à aprovação unânime e sem emendas da Lei nº. 24.012 na Câmara Alta. Posteriormente, a apreciação da Câmara dos Deputados também aprovou a nova lei por 143 votos a favor, 7 contra e 3 abstenções.<sup>95</sup>

Salienta-se a relevância dessas cifras em razão da lei de cotas eleitorais de gênero argentina ter sido a primeira do mundo<sup>96</sup> e, nessas circunstâncias, a decisão aparentemente convicta e praticamente unânime dos parlamentares argentinos acrescenta um tom de pioneirismo e esperança muito relevante à luta pela participação política paritária entre os sexos.

<sup>94</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 62.

<sup>95</sup> GALLO, Edit Rosalía. GIACOBONE, Carlos Alberto. **Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia**. Buenos Aires, 2001. Eudeba.

<sup>96</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 27.

Os argumentos dos parlamentares contrários às cotas questionavam a pertinência e a constitucionalidade desse tipo de ação afirmativa e apontavam alguns problemas técnicos da sua implementação. Já os posicionamentos partidários da medida, remetiam a duas concepções distintas do papel das mulheres nas instituições representativas: alguns pautavam-se no argumento da justiça para compensar uma situação de desigualdade de gênero, outros enfatizavam as “virtudes femininas” e os aportes diferenciados que as mulheres poderiam incorporar à política.<sup>97</sup> Para ilustrar, cita-se o discurso da Deputada Gabriela González Gass:

*Los países que tienen sociedades más justas y más abiertas [...] han incorporado en los estatutos de sus partidos políticos medidas similares con la convicción de que son disposiciones transitorias que garantizan una representación mínima de mujeres, y que con el correr del tiempo –al producirse la igualdad real– van a caer por sí solas. Ninguna minoría discriminada, ningún sector que esté excluido logra producir una situación de igualdad sin herramientas de este tipo [...] Esta medida es cuestionada tanto desde la izquierda como desde la derecha [...] ¿De dónde vamos a sacar mujeres para que integren las listas de candidatos? De los mismos lugares de donde las sacan para conseguir votos.<sup>98</sup>*

Finalmente, com a sanção da Lei nº. 24.012, promulgada em 29 de novembro de 1991, o artigo 60 do Código Eleitoral adotou a seguinte redação: “*Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos*”.

Ou seja, alterou-se o Código para tornar obrigatória a cota mínima de 30% de mulheres nas listas de candidatura em proporções com possibilidade de serem eleitas e impôs-se, ainda, sanção àqueles partidos cujas listas não cumprissem os requisitos ali previstos. No princípio, no entanto, a nova regra se aplicou apenas às eleições da Câmara de Deputados, porque Senadores eram eleitos de forma indireta até a reforma eleitoral de 2001.

Em março de 1993 foi promulgado o Decreto nº. 379 para regulamentar a Lei nº. 24.012/91, denominada *Ley de Cupos*, e definir mais explicitamente os

---

<sup>97</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007.

<sup>98</sup> GALLO, Edit Rosalía. GIACOBONE, Carlos Alberto. **Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia**. Buenos Aires, 2001. Eudeba. p 77.

mecanismos de aplicação da referida lei. Em primeiro lugar, estabeleceu o Decreto que “*la finalidad de la Ley es lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política evitando su postergación al no incluirse candidatos femeninos entre los candidatos con expectativa de resultar electos*”<sup>99</sup>. Para tanto, fixou-se que a cota de 30% deveria ser entendida como quantidade mínima e que haveria de ser incluída pelo menos uma mulher para cada dois homens. O Decreto especificou, ainda, que, no caso de renovação de apenas dois cargos um deles teria que ter como candidata uma mulher.

Apesar da clareza do Decreto, nas eleições de 1993, os partidos seguiram realizando uma interpretação minimalista da norma – respeitando a cota de 30%, porém posicionando as mulheres nos últimos lugares da lista, sem chances de serem eleitas<sup>100</sup>. Ademais, havia uma dificuldade para impugnar as listas que não cumpriam os requisitos, sobretudo em razão da negativa da justiça eleitoral em aceitar pleitos que não tivessem sido apresentados pelo particular lesionado, ou seja, por uma candidata afetada.

Em face de mais essa dificuldade, o *Consejo Nacional de la Mujer* prestou assistência àquelas mulheres que haviam impugnado a lista pessoalmente e estabeleceu-se uma rede de apoio técnico e político entre o Conselho e candidatas de todas as jurisdições<sup>101</sup>.

Assim, apesar da pressão sofrida e do perigo de punições intrapartidárias, muitas mulheres chegaram a impugnar pessoalmente as listas que descumpriam os requisitos da *Ley de Cupos*. Em um caso célebre, a Câmara Nacional Eleitoral decidiu pelo posicionamento da candidata do Partido Justicialista de Entre Ríos, Darci Beatriz Sampietro, no terceiro lugar da lista. Na fundamentação, mais tarde confirmada pela *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, a CNE afirmou que “*la interpretación de la Ley 24.012/91 y su decreto reglamentario 379/93 debía hacerse con arreglo a la*

---

<sup>99</sup> ARGENTINA. Decreto nº 379, de 8 de março de 1993.

<sup>100</sup> TULA, María Inés. La Ley de Cupos en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno; en Silvia Vázquez (compiladora): **Hombres Públicos, mujeres públicas**. Buenos Aires, 2002. Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof. p 15.

<sup>101</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 73



*realidad, descartándose así la mera posibilidad de que todo candidato sea potencialmente susceptible de ser electo*"<sup>102</sup>.

Fundamentalmente, o comando veiculado pela decisão judicial supracitada foi o de que a reserva de 30% dos lugares deveria ser calculada segundo o número de candidaturas lançadas pelo partido político e não a partir do número de candidaturas possíveis para o partido ou coligação.

Segundo essa regra, se o partido político, pelo quociente eleitoral atingido, poderia ter lançado 10 candidaturas, mas oferece apenas 6 candidatos, o percentual mínimo de mulheres deve ser calculado segundo este valor menor, pois não se aceita que as vagas reservadas às cotas fiquem ociosas.

Além do mais, por serem bloqueadas as listas eleitorais na Argentina - isto é, por seus integrantes não poderem ser alterados e tampouco subirem ou descerem dentro da lista depois de recebidos os votos - a paridade eleitoral de gênero está ainda mais protegida. A explicação está no fato de que listas bloqueadas dão mais eficácia às cotas eleitorais ao impedirem que candidatas percam posições nas listas após recebidos os votos e não venham a ser eleitas porque ficaram para fora do quociente eleitoral.

Adiante com as alterações na legislação eleitoral argentina, na ocasião da reforma constitucional de 1994, incorporou-se à Constituição Nacional o artigo 37 sobre a igualdade de oportunidades para homens e mulheres e, como consequência, a Câmara Nacional Eleitoral outorgou ao Conselho Nacional da Mulher a legitimidade para iniciar ações legais em defesa das candidatas lesionadas pelo descumprimento dos requisitos da Lei nº. 24.02/91. Segundo dados arrecadados por Jutta Borner, Jutta Marx e Mariana Caminotti, de 1993 a 2003, houve um total de 1.273 resoluções do Conselho Nacional Eleitoral sobre a matéria<sup>103</sup>.

Em suma, as demandas judiciais iniciadas por mulheres políticas que transcenderam as fronteiras partidárias junto à atividade do Conselho Nacional da Mulher obrigaram os partidos políticos a cumprirem a Lei nº 24.012/91 e evitaram a reiteração de uma interpretação equivocada da *Ley de Cupos*.

---

<sup>102</sup> TULA, María Inés. La Ley de Cupos en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno; en Silvia Vázquez (compiladora): **Hombres Públicos, mujeres públicas**. Buenos Aires, 2002. Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof. p 18.

<sup>103</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 73.

Como consequência desses conflitos, em 28 de dezembro de 2000, o Presidente De la Rúa promulgou o Decreto nº. 1246/00, a fim de substituir o vigente (nº 379/93) e estabelecer que *“el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales”*.<sup>104</sup>

Além disso, o Decreto estipulou que as cotas femininas se aplicam a todos os cargos eletivos de deputados, senadores e constituintes nacionais; que a reserva de 30% das candidaturas destinada a mulheres se refere a uma quantidade mínima e que a cota só se considera cumprida quando aplicada em função do número de cargos que cada partido ou aliança renova na eleição correspondente.

Assim, fixou-se que: 1) Nos casos em que a aplicação matemática da percentagem de 30% resulte em frações menos do que uma unidade, o conceito de quantidade mínima será a unidade superior; 2) Se um partido ou uma aliança se apresentar pela primeira vez ou renovar apenas um assento, a pessoa a ocupar o primeiro lugar da lista deve ser do sexo oposto ao da que ocupar o segundo lugar; 3) Não se pode colocar três pessoas do mesmo sexo em posições subsequentes da lista até cumprir o mínimo de 30%; 4) Os partidos e alianças devem ajustar seus regimentos partidários a esta norma; 5) Se uma candidata renunciar ou falecer antes das eleições, deve ser substituída por outra mulher, ao passo que um homem pode ser substituído por uma mulher.

Ademais, o novo Decreto fixou as sanções aplicáveis ao descumprimento da Lei de Cotas. Definiu-se que o juiz com competência eleitoral deve conceder um prazo de 48 horas para que o partido em questão reposicione os candidatos de acordo com a norma – caso contrário, o Tribunal posicionará de ofício as mulheres seguintes nos lugares correspondentes. Por fim, o Decreto ainda determinou que todos os eleitores de determinado distrito têm o direito de impugnar uma lista se considerarem que viola a Lei nº. 24.012/91.

Outro fato que merece menção é o de que a Assembleia Nacional Constituinte de 1994 contou com 26% de participação feminina, o que permitiu a inclusão da ação afirmativa na Constituição Nacional e a elevação da Convenção das Nações Unidas Sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher ao status

---

<sup>104</sup> ARGENTINA. Decreto nº 1246 de 28 de dezembro de 2000.

de norma constitucional. Isso faz da Argentina um dos poucos países do mundo a contar com cotas eleitorais constitucionais<sup>105</sup>.

O artigo 37 da Constituição Nacional determina que *“la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”*. Para esse fim, o artigo 75 da Carta Magna argentina faculta ao Congresso legislar acerca de medidas que garantam: *“igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes”*. Finalmente, as Disposições Transitórias definem que ditas ações afirmativas não poderão ser inferiores às vigentes ao tempo da sanção da Constituição.

Portanto, em síntese, a lei de cotas eleitorais de gênero argentina determina uma cota mínima de 30% de mulheres nas listas de candidatura para cargos eletivos nacionais em posições com reais chances de serem eleitas. Determina, ainda, regras de “posicionamento”, segundo as quais: i) a reserva de 30% se aplica aos assentos que o partido visa a renovar; ii) deve haver pelo menos uma mulher para cada dois homens na composição da lista; iii) partidos que não tenham representação ou que tenham apenas uma ou duas bancas para renovar estão obrigados a posicionar uma mulher entre os dois primeiros lugares da lista; iv) partidos que renovem mais de dois assentos devem ter pelo menos uma mulher entre os primeiros três candidatos da lista.

Por fim, estão previstas sanções para o não-cumprimento dos requisitos legais, qual seja o não-recebimento da lista. O juiz eleitoral competente notificará o partido, que terá 48 horas para retificar a lista e, caso não o faça tempestivamente, cabe ao magistrado realocar as próximas mulheres da lista em posição anterior, de modo a cumprir a Lei nº. 24.012/91.

TABELA 02: BASE LEGAL DAS COTAS NA ARGENTINA:

	FONTES LEGAIS	DETALHES
ESPÉCIE DE COTAS: COTAS LEGAIS	Constituição	“A igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eletivos e partidários se garantirá por ações positivas na

<sup>105</sup> Os outros países são Afeganistão, Bangladesh, Burundi, França, Guiana, Iraque, Quênia, Nepal, Ruanda, Taiwan, Tanzânia e Uganda, de acordo com o Global Database of Quotas for Women. Disponível em: < <http://www.quotaproject.org/> > Acesso em maio de 2016.

SANÇÕES LEGAIS AO NÃO-CUMPRIMENTO		regulação dos partidos políticos e no regime eleitoral” – Artigo 37. “As ações positivas referidas no último parágrafo da Seção 37 não poderão ser menores do que aquelas em vigência antes da aprovação desta Constituição e sua duração será fixada por lei” – 2ª Previsão Temporária.
	Código Eleitoral	“As listas que apresentadas deverão ter mulheres em um mínimo de trinta por cento (30%) dos candidatos de aos cargos eletivos y em proporções com possibilidade de resultar eleitas. Não será oficializada nenhuma lista que não cumpra estes requisitos” – Artigo 60.
	Código Eleitoral	Listas que não cumprirem os requisitos das cotas de gênero não serão aprovadas (artigo 60 do Código Eleitoral). Se uma lista não cumprir com os requisitos de posicionamento, o juiz eleitoral competente notificará o partido em questão para que retifique a lista em 48 horas. Se o partido não o fizer, o tribunal competente realocará as próximas candidatas da lista às posições apropriadas (Decreto 1246/2000, artigo 8).
REGRAS DE POSICIONAMENTO	Código Eleitoral	A regulação de 30% se destina aos assentos que o partido pretende renovar. Deve sempre haver pelo menos uma mulher para cada dois homens. Partidos sem representação ou que tenham um ou dois assentos a renovar, devem ter ao menos uma mulher nos dois primeiros lugares da lista; partidos que renovarem mais de dois assentos deverão ter pelo menos uma mulher nos primeiros três lugares da lista (Decreto 1246/2000, artigos 3,4 e 5).

Adaptado de: Dahlerup, D., Hilal, Z., Kalandadze, N., & Kandawasvika-Nhundu, R. Atlas of electoral gender quotas. IDEA, 2013.

Portanto, depreende-se dos dados apresentados que a lei de cotas argentina funcionou. O objetivo de introduzir mais mulheres ao debate político institucionalizado foi atingido na medida almejada pelas cotas e isso guarda, como é evidente, consequências positivas e negativas.

Positivas na medida em que as cotas eleitorais de gênero argentinas se provaram eficazes e dotadas dos mecanismos necessários para realizar uma de suas metas: dar acesso e oportunidade a mulheres que almejam a carreira política. Negativas, por outro lado, pois somente trinta por cento das mulheres que concorrem

a cargos políticos competem em pé de igualdade com homens. Ou seja, a reserva legal se tornou uma limitação, videm as estatísticas relativas à participação feminina na política argentina desde que atingiu o marco dos trinta por cento pela primeira vez.

Isso importa em dizer que a principal meta das cotas não foi alcançada, pois ainda não há equidade de gênero. Pouco mais de trinta por cento de parlamentares mulheres não representam a paridade. Demonstram, antes, uma ação afirmativa que foi cumprida na exata medida das suas exigências, fazendo com que ainda se aguarde pelo dia em que mulheres serão eleitas, na Argentina e ao redor do mundo, porque partidos políticos passaram a investir nelas e em suas carreiras políticas.

## 2.2. MÉXICO: A PARIDADE CONSTITUCIONAL

O México é uma república federativa composta de 31 estados e a capital do país, Cidade do México. O Poder Executivo nacional é exercido por um Presidente eleito por um período de seis anos, sem possibilidade de reeleição e o Poder Legislativo compete a um Congresso Nacional bicameral.

A Câmara dos Deputados conta com 500 parlamentares eleitos para mandatos de três anos. Do total de deputados federais, 300 são eleitos mediante voto direto por cada um dos distritos eleitorais do país e respeitam um sistema de maioria relativa, ao passo que os demais são eleitos por meio de listas votadas em cada uma das circunscrições eleitorais através do sistema proporcional de representação. A renovação na câmara baixa mexicana é total e acontece a cada três anos.

O Senado Federal é composto por 128 parlamentares eleitos para um período de seis anos. Para cada Estado e para o Distrito Federal, dois senadores são eleitos segundo o princípio de votação majoritária relativa e um será do próximo partido mais votado. Os 32 restantes são eleitos segundo o princípio da representação proporcional de listas plurinominais, fechadas e bloqueadas. A renovação da câmara alta mexicana se dá a cada seis anos, substituindo-se a totalidade de seus membros.

Desde a emenda que alterou o artigo 59 da Constituição Federal de fevereiro de 2014, a reeleição de deputados passou a ser permitida por até quatro períodos consecutivos e a reeleição de senadores por até dois períodos consecutivos. No

entanto, a nova regra passa a valer apenas a partir das eleições de 2018 para ambos os cargos.<sup>106</sup>

O sufrágio é obrigatório a todos os cidadãos maiores de 18 anos desde a promulgação da Constituição de 1857, que determinou o sufrágio “universal” masculino<sup>107</sup>. As mulheres, entretanto, apenas obtiveram o direito ao voto a nível nacional em 1953, quase cem anos depois da Constituição de 1857 – com exceção dos estados de Yucatán, San Luis Potosí, Tabasco e Chiapas, que ampliaram o direito ao voto às mulheres todos entre 1922 e 1925.

Em 1946, a Câmara dos Deputados aprovou uma emenda ao artigo 115 da Constituição Federal Mexicana, incorporando às eleições municipais a mulher como apta a votar e ser votada: “*En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas*”. Porém, num primeiro momento, este avanço se restringiu ao âmbito municipal numa espécie de teste da capacidade das mulheres de frequentarem o meio da política. Em 1953, por fim, logrou-se o “voto feminino universal”.

A partir desse marco, mulheres passaram a ser consideradas aptas a votar e serem votadas em todos os âmbitos da federação e assim foi que, em 1955, pela primeira vez, urnas mexicanas foram frequentadas por mulheres e, mais que isso, foram eleitas sete deputadas na condição de titulares.

As primeiras representantes do sexo feminino a serem eleitas para o Congresso Nacional Mexicano eram todas do Partido Revolucionário Institucional (PRI). A primeira mulher da oposição a ser eleita foi Marcina Rabadán, do Partido Popular Socialista (PPS), para a legislatura de 1958-1961; e em 1979 foi eleita a primeira governadora do país, Griselda Álvarez, pelo estado de Colima.<sup>108</sup>

Como na Argentina, os números demonstram que, a partir da conquista da cidadania, mulheres mexicanas ao redor do país rapidamente mobilizaram-se para dar início à trajetória feminina nos palanques e gabinetes do governo do México.

---

<sup>106</sup> Precisa a emenda ao artigo 59 da Constituição Federal Mexicana: “*Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos*”.

<sup>107</sup> Dados disponíveis em: < <http://archivo.eluniversal.com.mx/cultura/69184.html> >. Acesso em 30/07/2016.

<sup>108</sup> GIRÓN, Alicia; GONZÁLEZ MARÍN, María Luisa; JIMÉNEZ, Ana Victoria. *Breve historia de la participación política de las mujeres en México*. In: **Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD**. Las Ciencias Sociales Estudios de Género. Miguel Ángel Porrúa. 2008, Distrito Federal, México, pp. 33-61. p 40

A partir da segunda metade da década de 1970, por influência do cenário internacional, o movimento feminista mexicano experimentou uma inflexão, tornando-se mais presente e atuante. Assim, como resultado dos acordos de Beijing, em 1995, as mulheres reconheceram como aspiração legítima a luta pelo poder político e reuniram-se em prol de diversos pactos e campanhas destinadas à superação da desigualdade de gênero no país, citam-se a Convenção Nacional de Mulheres, de 1996; a campanha “*Ganando espacios y su plan de igualdad*”, de 1996; o acordo “*Avancemos un trecho*”, de 1997, entre outros.

Ao longo da década de 1990, deputadas de diferentes partidos apresentaram em torno de 36 iniciativas com perspectiva de gênero, das quais três foram aprovadas. A maioria delas tinha a ver com medidas para erradicar a violência contra meninas e mulheres, a discriminação no ambiente de trabalho, e para incrementar a participação feminina na política e expandir seus direitos sociais.<sup>109</sup>

Nesta esteira, ainda na década de 1990, passou a ser discutida no México a questão das cotas eleitorais de gênero, a partir do pioneirismo argentino na sua adoção. Debatia-se sobre a possibilidade de que a medida funcionasse como mecanismo de fomento à participação das mulheres na vida e nas decisões políticas e, como é evidente, como meio de acesso dessas mulheres à máquina pública para que pudessem, enfim, colocar em pauta demandas femininas.

Com o objetivo de impulsionar a participação equitativa na política para homens e mulheres, o *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) passou por várias alterações desde 1993, quando surgiu no México a primeira legislação sobre cotas eleitorais de gênero. Num primeiro momento, a legislação apenas dava recomendação aos partidos no sentido de promover uma maior participação às mulheres nas campanhas políticas. As alterações promovidas no art. 175 do COFIPE em 1993 apenas apontavam que os partidos “*promoverían una mayor participación de las mujeres en la vida política del país*”.

Posteriormente, em 1996, alterou-se o artigo 219 do COFIPE ainda no sentido de recomendar aos partidos que incluíssem em seus estatutos regra no sentido de que as candidaturas, tanto as que respeitassem o sistema de maioria relativa quanto

---

<sup>109</sup> GIRÓN, Alicia; GONZÁLEZ MARÍN, María Luisa; JIMÉNEZ, Ana Victoria. *Breve historia de la participación política de las mujeres en México*. In: **Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD**. México, DF: Las Ciencias Sociales Estudios de Género. Miguel Ángel Porrúa. 2008, pp. 33-61. p 58.

o sistema de representação proporcional, não deveriam exceder 70% para um mesmo sexo.

A partir de tais antecedentes, publicou-se no Diário Oficial da Federação, em junho de 2002, reforma eleitoral que instaurou com obrigatoriedade o sistema de cotas de gênero na legislação eleitoral nacional. Fixou-se um binômio de cotas mínima e máxima em 30/70 por cento para ambos os sexos.

Assim, incluiu-se no COFIPE em 2002 a igualdade de oportunidades e a equidade entre mulheres e homens de acordo com a seguinte redação do inciso terceiro do artigo 175 da referida codificação: *“Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”*.

Além disso, acrescentaram-se alguns novos artigos ao Código com o fito de dar efetividade ao comando do artigo 175. Em primeiro lugar, incluiu-se o artigo 175-A, que fixou especificamente a proporção das cotas em 30/70 para as candidaturas aos cargos de Deputados e Senadores<sup>110</sup>. Incluiu-se, ainda, o artigo 175-B, cuja dicção resultou a seguinte: *“Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político”*. De modo que a reforma eleitoral de 2002 precisou, além de cotas de gênero, uma regra de posicionamento que exige haja uma pessoa de gênero distinto a cada três posições da lista partidária.

Por fim, a reforma ainda determinou sanções ao descumprimento dos requisitos apresentados nos artigos 175, 175-A e 175-B. Desta feita, a partir da inclusão do artigo 175-C ao COFIPE, fixou-se:

#### ARTÍCULO 175-C

*1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la*

---

<sup>110</sup> “ARTÍCULO 175-A - De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género”.



*solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.*

*2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.*

*3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.*

Em suma, a regra do artigo 175-C determina que o Conselho Geral do então Instituto Federal Eleitoral concederá 48 horas para que o partido ou coligação que descumprir os requisitos para a apresentação da lista a retifique. Transcorrido o prazo, se não realizada a adequação da lista, o partido político será indiciado judicialmente e terá 24 horas, a partir da nova notificação, para corrigir as inadequações. Se, mesmo assim, não for retificada a lista, esta não será aprovada. O artigo excetua as candidaturas de maioria relativa eleitas mediante voto direto.

Além das referidas modificações, de maior relevância prática, cita-se a adição do inciso 1º ao artigo 4º e a modificação da alínea s) do COFIPE, cujas dicções também salvaguardam o direito à equidade entre os gêneros na disputa eleitoral<sup>111</sup>.

Com a adoção das cotas legislativas e obrigatórias, a participação feminina no Congresso Nacional mexicano experimentou um incremento de 5 pontos percentuais em relação ao período anterior à nova lei, alcançando o marco de 23 por cento em 2003.<sup>112</sup>

Num terceiro momento, com a reforma eleitoral de 2008, modificou-se novamente o limiar das cotas eleitorais de gênero mexicanas. A modificação mais importante que a reforma trouxe foi o aumento da reserva para uma proporção de 40/60, de modo que não poderiam mais haver candidatos do mesmo sexo excedendo 60% da lista partidária.

Relevante também foi a obrigação que a nova redação do código criou, no artigo 78.1, “a”, IV e “c”. Fixou-se que 2% dos fundos ordinários dos partidos políticos

---

<sup>111</sup> “Art. 4º: 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”.

“Art. 38: s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades”.

<sup>112</sup> MÉXICO. **Temas Selectos - Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas.** Tribunal Electoral del Poder de la Federación, 2014. p 50.

deveriam ser destinados à capacitação, promoção e desenvolvimento da liderança política das mulheres. A legislação anterior estabelecia que os partidos destinariam pelo menos 2% dos fundos ao desenvolvimento de fundações ou institutos de pesquisa, mas não obrigava uma percentagem especificamente ao desenvolvimento da liderança feminina.

Uma terceira modificação importante foi a nova regra de posicionamento dos candidatos e ordenação das listas. Segundo a nova regra, as listas de representação proporcional se integrariam de segmentos de cinco candidatura, sendo que em cada um dos segmentos deveria haver dois candidatos de gêneros distintos de maneira alternada.

Dentre outras alterações, determinou-se que os partidos políticos devem promover, desde a sua declaração de princípios, a participação política em igualdade de oportunidades e equidade entre mulheres e homens (artigo 25.1 do COFIPE).

A partir desse momento, a Justiça Eleitoral mexicana passou a atuar de maneira mais firme na garantia da equidade entre os gêneros nas disputas eleitorais, fazendo valer as regras e os princípios estabelecidos pela legislação eleitoral. Cita-se o julgado SUP-JDC-12624/2011, em que a Justiça Eleitoral eliminou a exceção da aplicação das cotas às candidaturas pela via uninominal, obrigando os partidos a cumprirem com a cota independentemente do tipo de procedimento de seleção de candidatos. Definiu-se, ainda, que, dentro de 40% das candidaturas correspondentes ao gênero minoritário, a chapa completa (titular e suplente) teria que ser do mesmo gênero.<sup>113</sup>

Esta última decisão teve grande importância, uma vez que acabou com o fenômeno das *juanitas*: mulheres postuladas pelos partidos políticos que, no momento da eleição, renunciavam em favor dos candidatos suplentes, que eram homens. Essa prática foi muito comum nas eleições de 2009, quando nove deputadas de vários partidos solicitaram licença imediatamente depois de assumirem o cargo<sup>114</sup>.

Dessa feita, a sentença SUP12624 representou um marco jurisprudencial do tema das cotas de gênero eleitorais, pois obrigou os partidos a cumprirem com as

---

<sup>113</sup> MÉXICO. Tribunal Electoral del Poder de la Federación. SUP-JDC-12624/2011. Disponível em: > [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf) < Acesso em 09 de agosto de 2016.

<sup>114</sup> MÉXICO. **Temas Selectos - Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas.** Tribunal Electoral del Poder de la Federación, 2014. p 51.

cotas de gênero sem exceção e determinou que os suplentes devem ser do mesmo sexo do titular eleito para o cargo.

TABELA 03: DEPUTADAS MEXICANAS 1994-2012.

ANO	%
<b>1994</b>	14,5
<b>1997</b>	17,4
<b>2000</b>	16,8
<b>2003</b>	24,9
<b>2006</b>	22,6
<b>2009</b>	27,6
<b>2012</b>	37

Adaptado de: MÉXICO. Temas Selectos - Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas. Tribunal Electoral del Poder de la Federación, 2014.

TABELA 04: SENADORAS MEXICANAS 1994-2012.

ANO	%
<b>1994</b>	10,2
<b>1997</b>	15,6
<b>2000</b>	18
<b>2003</b>	21,9
<b>2006</b>	18,8
<b>2009</b>	17,2
<b>2012</b>	32,8

Adaptado de: MÉXICO. Temas Selectos - Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas. Tribunal Electoral del Poder de la Federación, 2014.

Em 2011, outra alteração da legislação mexicana no tocante à igualdade de gênero em matéria eleitoral modificou o artigo 41 da Constituição Nacional Mexicana, passando o seu primeiro inciso a ler-se:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones

gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa<sup>115</sup>.

Novamente, em 2014, a legislação eleitoral mexicana sofreu modificações profundas. Até então, a lei de cotas eleitorais de gênero mexicana determinava a participação mínima e máxima de 40% e 60% para um mesmo gênero em eleições pelos sistemas majoritário ou proporcional - eleições do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Entretanto, a partir de 2014, a nova *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, instituiu, enfim, a exigência de paridade real e efetiva. Em seu sétimo artigo, a lei dispôs sobre a paridade de acesso a cargos de eleição popular, determinando que é direito dos cidadãos e obrigação dos partidos políticos a igualdade de oportunidades e a paridade entre homens e mulheres para terem acesso a cargos de eleição popular.

Ao não fixar percentuais mínimo e máximo para cada gênero, como antes fazia a legislação eleitoral mexicana, e falar na paridade como critério, a *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales* instituiu, por consequência, a reserva de cinquenta por cento dos cargos para cada um dos gêneros.

A antiga legislação determinava, ainda, como sanção ao não cumprimento dos requisitos legais para a apresentação das listas partidárias a rejeição da lista, caso o partido não ratificasse as listas dentro do prazo previsto em lei. Já a nova lei, no quarto parágrafo do artigo 232, outorga competência ao Instituto e aos Organismos Públicos locais de rechaçar o registro do número de candidaturas de um gênero que descumpra a paridade, fixando ao partido político um prazo improrrogável para a substituição das mesmas. Caso não sejam regularizadas, as listas não serão aceitas.

Além disso, a antiga legislação mexicana exigia regra de posicionamento para as cotas eleitorais de gênero, fixando que as listas de representação proporcional deveriam possuir segmentos de cinco candidaturas, sendo que em cada um deles deveria haver dois candidatos de gêneros distinto, de maneira alternada (lista “zebrada”). De maneira semelhante, o artigo 234 da nova lei impõe regra de posicionamento que fixa que os gêneros deverão alternar-se na composição das listas. Também o artigo 364 da atual normativa eleitoral faz essa exigência ao dispor

---

<sup>115</sup> MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Cidade do México, DF: 5 de fevereiro de 1917. Disponível em: < <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm> > Última alteração em 27 de janeiro de 2016.

que: *Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto.*

Finalmente, o artigo 14 da nova legislação fixou que os partidos políticos deverão indicar a ordem em que estarão as chapas dos candidatos e que, no caso de chapas para os cargos de senadores e deputados, eleitos tanto por maioria relativa como por representação proporcional, elas deverão integrar-se de pessoas do mesmo gênero. Ou seja, suplentes e titulares do cargo deverão ser do mesmo gênero.

Por todo o exposto, é evidente que o México está alguns passos à frente do que a Argentina no objetivo de incluir mulheres na política institucionalizada. Em que pese em ambos os países se tenha verificado o já aludido fenômeno do “teto de vidro”<sup>116</sup> após os avanços iniciais galgados pelas cotas, na Argentina ele teve mais força e ainda não foi superado, ao passo que, em decorrência das últimas modificações em sua legislação eleitoral, o México parece tê-lo deixado para trás, ao possibilitar a efetiva igualdade de gênero nos pleitos eleitorais.

Portanto, intui-se, pela profundidade das mudanças que a legislação eleitoral mexicana sofreu nos últimos tempos com o fito de introduzir mais mulheres ao debate público institucionalizado, que a política no México tenha se tornado, enfim, um ambiente propício para a efetivação da igualdade de gênero. Especialmente em razão da mais recente alteração legislativa, que instituiu a paridade entre homens e mulheres na disputa eleitoral através das cotas de cinquenta por cento.

Nada obstante, é certo que ainda há desafios a serem conquistados tanto com relação à aplicação da nova legislação, que deve ter seus efeitos monitorados nas próximas eleições, quanto no que se refere à superação de outros entraves que a desigualdade de gênero impõe às mulheres que ousam serem públicas. Preconceitos como, por exemplo, a ideia de que é *natural* que atuem ligadas a determinados temas considerados “femininos”; a violência de gênero sistemática que os meios de comunicação praticam contra as deputadas, senadoras e outras mulheres públicas; ou mesmo o financiamento que as campanhas femininas recebem, quase sempre desigual em relação aos homens.

TABELA 05: BASE LEGAL DAS COTAS NO MÉXICO.

FONTES LEGAIS	DETALHES
---------------	----------

<sup>116</sup> STORANI, Marlia Luisa. ARCHENTI, Néida. TULA, María Inés. PAUTASSI, Laura. **Hombres públicos, mujeres públicas**. Fundación Sergio Karakachoff: Buenos Aires, 2002.

FONTE LEGAL	Lei Ordinária Eleitoral	<b>Ley general de instituciones y procedimientos electorales:</b> 7.1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. 7.3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
SANÇÕES LEGAIS AO NÃO-CUMPRIMENTO	Lei Ordinária Eleitoral	<b>Ley general de instituciones y procedimientos electorales:</b> 232. 4, El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registro.
REGRAS DE POSICIONAMENTO	Lei Ordinária Eleitoral	<b>Ley general de instituciones y procedimientos electorales:</b> 234.1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Adaptado de: Dahlerup, D., Hilal, Z., Kalandadze, N., & Kandawasvika-Nhundu, R. Atlas of electoral gender quotas. IDEA, 2013.

### 2.3. BRASIL: A LONGA BUSCA PELA EQUIDADE

O Brasil é uma república federativa composta por 26 estados e um Distrito Federal. O Poder Executivo é exercido por um Presidente eleito pelo voto popular para

governar por um período de quatro anos, havendo a possibilidade de uma reeleição sucessiva<sup>117</sup>.

O Poder Legislativo é bicameral, sendo a Câmara de Deputados composta por 513 parlamentares com mandatos de quatro anos e o Senado Federal, por 81 parlamentares eleitos para mandatos de 8 anos. As eleições na câmara alta do poder legislativo brasileiro são realizadas segundo o sistema majoritário, ao passo que na Câmara dos Deputados adota-se o sistema de representação proporcional com listas partidárias abertas (tecnicamente, são listas partidárias fechadas e desbloqueadas, o que quer dizer que não se autoriza o voto em cidadãos não indicados pelos partidos e se permitem alterações entre os candidatos que já compõem a lista, ou seja, alterações verticais de ordem). A câmara baixa renova-se totalmente a cada eleição legislativa, que ocorre de quatro em quatro anos. Já o Senado Federal renova-se parcialmente a cada interregno de quatro anos.

O sufrágio é universal, secreto e direto e o voto é obrigatório a todos os cidadãos maiores de 18 anos e voluntários aos analfabetos, aos maiores de 70 anos e aos maiores de 16 e menores de 18 anos. As mulheres brasileiras conquistaram o direito ao sufrágio em 1932, mais de cem anos depois da primeira lei que assegurou a alguns homens o direito ao voto.

Conforme aludido anteriormente, a luta das mulheres brasileiras pelo direito ao sufrágio se estendeu durante décadas, mas quando finalmente lograram a cidadania que almejavam, não lhes foi permitido acesso irrestrito aos direitos políticos a elas outorgados. Passaram-se anos até que as primeiras mulheres ocupassem assentos do Congresso Nacional na condição de titulares e ainda hoje a participação feminina no legislativo brasileiro é insuficiente.

À conquista do voto em 1932 por meio do Decreto 21.076 e à consignação do sufrágio feminino em sede constitucional<sup>118</sup> seguiram as primeiras e tímidas aparições femininas no Congresso Nacional. Ao passo que a plena obrigatoriedade do voto feminino foi sancionada em sede constitucional apenas em 1946.

---

<sup>117</sup> O Presidente e o Vice-Presidente da República são eleitos através de um sistema de maioria absoluta (50% dos votos e mais um voto) no primeiro turno. Porém, se não ficar decidido no primeiro turno, se prossegue ao segundo turno, do qual participam as duas chapas mais votadas.

<sup>118</sup> Fixou o artigo 2º do Decreto 21.076 que “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código”. A Constituição corroborou essa permissão em seu artigo 109, ao prever que “O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar”.

Deste modo, a conquista do voto feminino no Brasil não gerou maior acesso de mulheres aos cargos eletivos como aconteceu na Argentina, devido, entre outros fatores, à influência do Presidente Juan Perón. Pelo contrário, conforme se procurou demonstrar, a presença feminina no Congresso Nacional brasileiro e em outros cargos de destaque político precisou de muito mais tempo e esforços para mesmo uns tímidos avanços.

Os períodos autoritários que se intercalaram aos governos democráticos desde 1937, com o Estado Novo de Getúlio Vargas, até o início da redemocratização em meados da década de 1980 corroboraram com a baixa participação política feminina. É visível o atraso que assaltos à democracia geram à igualdade de gênero quando se constata as conquistas que ocorreram no intervalo democrático entremeado pelo fim do Estado Novo e pelo Golpe Militar de 1964, como, por exemplo, o Estatuto de Mulher Casada, de 1962.

Entre 1946 e 1964, portanto, foi escassa a presença feminina no Congresso Nacional, mas houve um incremento de alguns pontos percentuais entre 1983 e 1987, quando mulheres passaram a representar 5,3% dos integrantes da Câmara dos Deputados com a eleição de 26 deputadas num feito histórico sem precedentes no país. Entretanto, em 1999, a presença feminina caiu novamente, apesar de essa ter sido a primeira eleição sob a vigência da Lei de Cotas, voltando a subir somente nas eleições de 2002.

TABELA 06: MULHERES NO CONGRESSO NACIONAL DESDE A CONQUISTA DO VOTO (1933-2015).

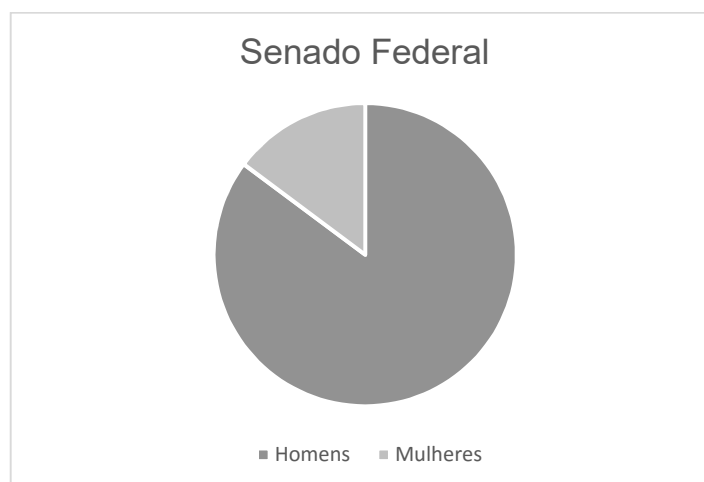
PERÍODO	SENADORAS ELEITAS		DEPUTADAS ELEITAS	
	Nº	%	Nº	%
<b>1934</b>	0	0	1	0,39
<b>1946</b>	0	0	0	0,30
<b>1950</b>	0	0	1	0,67
<b>1954</b>	0	0	3	0
<b>1958</b>	0	0	2	0
<b>1962</b>	0	0	2	0,33
<b>1965</b>	0	0	6	0,61
<b>1970</b>	0	0	1	0,31
<b>1974</b>	0	0	1	0,25
<b>1978</b>	0	0	4	1,47
<b>1982</b>	0	0	8	5



<b>1986</b>	0	0	26	5,4
<b>1990</b>	2	6	29	6
<b>1994</b>	4	7	32	6
<b>1998</b>	2	7	29	5,7
<b>2002</b>	8	15	42	8
<b>2006</b>	4	15	46	9
<b>2010</b>	7	13	45	9
<b>2014</b>	5	18,5	51	9,9

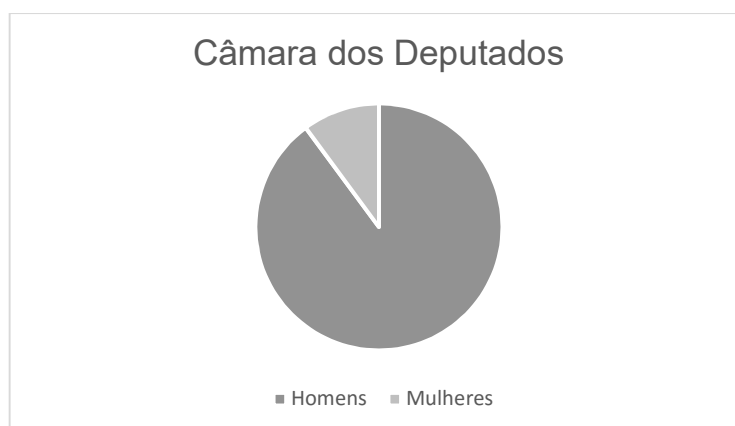
Adaptado de > <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica> <

GRÁFICO 01: COMPOSIÇÃO ATUAL DO SENADO FEDERAL (2010-2014).



Fonte: < <http://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio> > Elaboração Própria.

GRÁFICO 02: COMPOSIÇÃO ATUAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2010-2014).



Fonte: <[http://www.camara.leg.br/internet/deputado/Dep\\_Lista.asp?Legislatura=55&Partido=QQ&SX=F&Todos=None&UF=QQ&condic=QQ&forma=lista&nome=&ordem=nome&origem=None](http://www.camara.leg.br/internet/deputado/Dep_Lista.asp?Legislatura=55&Partido=QQ&SX=F&Todos=None&UF=QQ&condic=QQ&forma=lista&nome=&ordem=nome&origem=None)> Elaboração Própria.

Importante frisar que a Assembleia Constituinte de 1988 contou com 26 parlamentares mulheres, em relação a um total de 566 membros<sup>119</sup>. Ou seja, a representação feminina não superou 5% do total de membros. As deputadas e senadoras ali presentes chegaram a direcionar um manifesto à Presidência da Assembleia chamando a atenção à situação de discriminação e a sub-representação feminina naquela Constituinte: “[...] representamos apenas 4,9% dos integrantes desta Assembleia Constituinte, e, no entanto, somos 54% da população e 53% do eleitorado”<sup>120</sup>.

A partir da experiência da Assembleia Constituinte e com o advento da Constituição de 1988 e as garantias nela previstas de igualdade formal entre os gêneros, teve origem a bancada feminina do Congresso Nacional, que, embora não seja um mecanismo formalmente incorporado à estrutura institucional do parlamento brasileiro, constitui espécie de articulação entre senadoras e deputadas de siglas partidárias diversas que se reúnem para aprovar e promover iniciativas legislativas relacionadas aos direitos das mulheres e à desigualdade de gênero.

Ao contrário do que aconteceu na Argentina, no Brasil, a primeira norma destinada a aumentar a presença feminina no Poder Legislativo esteve inicialmente restrita às eleições municipais. A Lei nº. 9.100/95 fixou uma cota mínima de 20% das candidaturas para mulheres nas eleições de 1996, em que seriam votados prefeitos e vereadores<sup>121</sup>. O terceiro inciso do art. 11 da referida lei apresentava a seguinte redação: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”<sup>122</sup>.

Além disso, o *caput* do artigo previu que “Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher”. Ou seja, não só a redação da lei aprovada diminuiu a reserva

---

<sup>119</sup> PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília, 2007. 248 f. Dissertação de Mestrado (especialização em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília. p. 23.

<sup>120</sup> BRASIL. **Jornal da Constituinte**, Brasília, 14 a 20 de setembro de 1987, Nº 16. Disponível em: >[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/Jornal%20da%20Constituinte](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/Jornal%20da%20Constituinte)<

<sup>121</sup> No Brasil, ao contrário da Argentina, onde se permite a cada província regulamentar as eleições para cargos subnacionais, também as eleições subnacionais se regem pela lei eleitoral nacional única.

<sup>122</sup> Para alguns isso tem o poder de esvaziar a norma porque leva os partidos, em alguns casos, a posicionarem as mulheres em locais excedentes da lista, sem chances de serem eleitas.

original do projeto de lei (30%), como habilitou os partidos a aumentarem o número de candidaturas apresentadas na lista, permitindo que, se as vagas destinadas a determinado sexo não se preenchessem, poderiam ficar ociosas.

Outra diferença em relação à experiência argentina reside no fato de que lá a *Ley de Cupos* foi uma iniciativa multipartidária que contou com o apoio de várias deputadas de diversas siglas partidárias, ao passo que, no Brasil, a iniciativa para a primeira Lei de Cotas foi de uma única deputada, Marta Suplicy então do PT de São Paulo. Posteriormente, o projeto da lei de cotas acabou angariando assinaturas de mais de vinte deputadas de partidos diversos e foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia 10 de agosto de 1995, quando se discutia a lei que regulamentaria as eleições municipais de 1996.

Ocorre que, entre a data da sanção da Lei nº. 9.100/91 e o prazo final para afiliar-se ao partido político, transcorreram apenas 45 dias e as percentagens de candidaturas femininas foram inferiores ao mínimo de 20%. Apenas o Estado do Amapá teve 20,8% de candidaturas femininas ao cargo de vereador, enquanto a média nacional se manteve em 10,87%<sup>123</sup>.

Frisa-se que num primeiro momento a lei não previu sanções aos partidos pelo descumprimento das cotas ou regra de posicionamento nas listas, como fez a lei argentina já em 1991 e a legislação mexicana desde 2008.

Em setembro de 1997, um ano após a primeira eleição municipal sob o regime de cotas, foi sancionada a Lei nº. 9.504/95, que, ao regulamentar as eleições, instituiu cota mínima e máxima de candidaturas para homens e mulheres nas eleições a cargos proporcionais em todos o país. Isso significa que a lei de cotas vigente no Brasil não se aplica às eleições do Senado Federal, ao contrário do que acontece na Argentina desde 2001 e no México, onde as cotas se aplicam ao Senado Federal inclusive.

Novamente, estipulou-se, no *caput* do art. 10º da referida lei, que partidos políticos poderiam registrar candidatos até 150% do número de vagas a ocupar <sup>124</sup>. E

---

<sup>123</sup>RANGEL, Patrícia (Org.). Eleições 1996. Brasília: CFEMEA, 2014.

<sup>124</sup> A redação atual do *caput* do art. 10 da Lei 9.504/1997, dada pela Lei nº. 13.165/2015, é: Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas;

o terceiro inciso do mesmo artigo fixou que: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Transitoriamente, nas eleições de 1998, o binômio de reservas mínima e máxima para cada gênero foi aplicado na proporção de 25% e 75%<sup>125</sup>.

Assim, a referida lei possui duas diferenças essenciais em relação à anterior: em primeiro lugar, já não estabelece cota mínima para mulheres, antes, fixa um sistema de cotas mínimas e máximas para as candidaturas de mulheres e homens; em segundo lugar, amplia seu âmbito de aplicação a todos os cargos que respeitem o sistema proporcional de representação nas suas eleições.

Por outro lado, um ponto em que as duas legislações coincidem é a falta de sanção para o descumprimento das cotas e na previsão de que partidos podem apresentar um número de candidatos muito superior ao número de assentos disputados, essa cifra foi, inclusive, aumentada de 120% para 150% pela Lei 9.504/97.

Para Mala Htun, esse aumento percentual do total de candidaturas pode ser entendido como uma cláusula de escape à Lei de Cotas porque cria brecha para que um partido político apresente uma lista completa para o seu quociente partidário sem conter uma só mulher com viabilidade eleitoral<sup>126</sup>.

Vale mencionar que entre agosto de 1995 e setembro de 1997 foram apresentadas oito propostas legislativas a respeito do regime de cotas eleitorais de gênero, sendo três delas da iniciativa de parlamentares homens. Merece destaque positivo o PL 783/1995, de Marta Suplicy, que previa cota mínima de 30% das candidaturas e a exigência de que houvesse referência ao sexo do candidato na cédula eleitoral e a destinação de uma percentagem do fundo partidário para estimular candidaturas femininas.<sup>127</sup>

---

II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

<sup>125</sup> Em virtude do art. 80 da Lei 9.504/1997: “Art. 80. Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar”.

<sup>126</sup> HTUN, Mala. **Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza. Banco Interamericano de Desarrollo**. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC.

<sup>127</sup> Para mais informações sobre os Projetos de Lei aqui tratados ver: MIGUEL, Luis Felipe (2000). Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 15, Nº 44 e ARAÚJO, Clara. Cidadania incompleta: O impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil. Brasília: **Revista Brasileira de**

Por outro lado, o Projeto de Lei proposto pelo Deputado Wagner Rossi do PMDB (nº. 2465/96) visava a modificar o artigo 92 do Código Eleitoral, garantindo um mínimo de 20% das candidaturas de cada partido para mulheres, mas apenas até o penúltimo dia do prazo para registro das candidaturas, a partir de quando poderiam ser essas vagas ocupadas por candidatos homens. O Deputado justificou a medida sustentando que os partidos que não conseguissem completar a reserva com candidatas competiriam em desvantagem, com menos candidatos por lista.

Na ocasião, a Deputada Marta Suplicy (PT/SP) fez o seguinte pronunciamento:

No Brasil, se analisarmos os resultados das últimas eleições, veremos que nenhum partido conseguiu alcançar as cotas. A resistência foi a mesma em todos os partidos. As mulheres diziam: “Não temos infraestrutura. As creches não funcionam sábado e domingo”. Os partidos não puderam proporcionar nenhuma ajuda específica ou não quiseram. Simplesmente um mês e meio antes das eleições foi que apareceu isso. Ninguém pôde se organizar. Agora temos esse tempo. Mas, mesmo com toda essa dificuldade, com o descumprimento das cotas, sem investimento, aumentamos o número de vereadoras no Brasil de 8% para 11%<sup>128</sup>.

O Relator do Projeto de Lei, Deputado Almino Affonso, apresentou parecer rejeitando a proposta do Deputado Wagner Rossi, mas aprovando o PL 783/1998 da Deputada Marta Suplicy, que estava sendo votado na mesma ocasião.

A lei determina que qualquer cidadão pode pretender ser investido de um cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e compatibilidade. Quando se constata, então, que o acesso da mulher ao direito político de ser votada garantido pela Constituição é obstaculizado pela prática partidária, a Constituição está sendo descumprida e cabe uma lei para regulamentar a questão, para que o princípio da igualdade seja assegurado.<sup>129</sup>

Merece destaque, ainda, a discussão sobre as “candidatas laranjas”, que, no léxico político brasileiro, aludem àquelas candidatas que são incluídas nas listas partidárias sem quaisquer chances de se elegerem, cuja função é angariar votos ao partido.

Assim, além do já destacado protagonismo da Deputada Marta Suplicy no processo de aprovação das cotas no Brasil, ressalta-se o a influência que teve o

---

**Ciência Política**, nº9. pp. 147-168, 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/06.pdf> > Acesso em 20 de março de 2016.

<sup>128</sup> BRASIL. Anais da Câmara de Deputados. CCJR, 1998. p 110.

<sup>129</sup> BRASIL. Anais da Câmara de Deputados. CCJR, 1998. p 107.

contexto internacional quando se começou a ser discutido o tema no Brasil (e mesmo na Argentina, alguns anos antes) e as demandas do movimento feminista brasileiro naquele momento histórico. Nessa toada, aduz Clara Araújo que, além da importância de um contexto favorável relacionado à Conferência de Beijing, a incorporação das cotas no Brasil foi fruto também da pressão massiva do movimento feminista brasileiro.<sup>130</sup>

A Constituição Federal de 1988 foi omissa em relação à desigualdade na política. No entanto, em que pese a ausência de previsão normativa, diante da acentuada desigualdade de representação de gênero na política brasileira, prevalece o entendimento de que é necessário estipular mecanismos que mitiguem essa disparidade.<sup>131</sup>

A Lei nº. 9096 de 1995, a Lei Orgânica dos Partidos, após alterações operadas pela Lei nº. 12.034/09, ampliou a proteção dos direitos políticos das mulheres ao estabelecer em seu artigo 44, V que 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados:

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

Além disso, a mesma lei estabeleceu no artigo seguinte:

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:  
IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49.

---

<sup>130</sup>ARAÚJO, Clara. **Cidadania incompleta: O impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil**. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, nº9. pp. 147-168, 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/06.pdf> >

<sup>131</sup> SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de Gênero na Política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Revista Gênero & Direito**, n. 3, 2015. p 168.

Ou seja, a fim de promover a inserção das mulheres na política brasileira, reservaram-se os percentuais mínimos de 10% para propaganda e de 5% para o fundo partidário.

Além disso, a Lei nº. 12.034/09 também alterou o § 3º do art. 10º da Lei nº. 9.504/97. A partir desse novo marco, ao invés de se determinar que o partido ou coligação “deverá reservar”, estipulou-se que se “preencherá” o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo. Dessa feita, o parágrafo terceiro do referido artigo passou a contar com a seguinte redação: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Dessa forma, restou dificultado o entendimento de que as vagas deveriam ser apenas reservadas e que poderiam ficar ociosas caso não fossem indicadas candidatas. Isto posto, a partir de 2009, o partido deve efetivamente preencher as vagas reservadas, de maneira que, nas eleições, ao menos 30% da lista seja composto por mulheres.

Com efeito, amiúde, nos países em que há a política de cotas, estas são descumpridas em razão da falta de sanção para a tal desobediência legal. Como aponta Clara Araújo, um dos mecanismos mais significativo para a eficácia das cotas são as sanções em caso de seu descumprimento, sendo essa um dos fatores que levam ao baixo impacto das cotas no Brasil.<sup>132</sup> Afinal, ainda que a Lei nº. 12.034/09 faça prevalecer a interpretação de que o preenchimento das vagas é obrigatório, não é certo que serão penalizados os partidos ou coligações que não cumprem as cotas, visto que não há sanções previstas legalmente.

Recentemente, no entanto, conforme se demonstrará no próximo capítulo, algumas decisões dos Tribunais Eleitorais têm indeferido chapas inteiras como forma de sanção ao descumprimento das cotas. Respaldam-se essas decisões não em previsões legais de sanções, que, como dito, não há, mas na própria lei que torna obrigatórias a reserva legal.

Em síntese, a atual lei de cotas eleitorais de gênero brasileira determina cotas mínima e máxima de 30% e 70%, respectivamente, para qualquer dos gêneros nas listas de candidatura para eleições que respeitem o sistema proporcional de

---

<sup>132</sup> ARAÚJO, Clara. Cotas femininas e financiamento de campanha. **Cadernos Adenauer**, v. 3, p. 11-30, 2013.

representação - não se incluindo, pois, o Senado Federal, mas apenas a Câmara dos Deputados na esfera do Legislativo Federal brasileiro. Determina de maneira expressa a obrigatoriedade de se preencherem as vagas reservadas em lei, mas não prevê regra de posicionamento das mulheres candidatas nas listas em posições com chances de serem eleitas. Por fim, a legislação de cotas eleitorais de gênero brasileira tampouco prevê sanções para o descumprimento dos seus requisitos.

TABELA 08: BASE LEGAL DAS COTAS NO BRASIL.

	FONTE LEGAL	DETALHES
FONTE LEGAL	Lei Ordinária Eleitoral	<b>Lei 9.504/95:</b> - Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (art. 10º, § 3º).
	Lei dos Partidos Políticos	<b>Lei 9.096/1995:</b> - Os recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados: “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total” (art. 44, V) - A propaganda partidária gratuita deverá: “promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (art. 45, V)
SANÇÕES LEGAIS AO NÃO-CUMPRIMENTO	Não prevê	-
REGRAS DE POSICIONAMENTO	Lista não bloqueada	-

Adaptado de: Dahlerup, D., Hilal, Z., Kalandadze, N., & Kandawasvika-Nhundu, R. Atlas of electoral gender quotas. IDEA, 2013.



Em vista do exposto, é patente que a legislação eleitoral brasileira não foi capaz de resolver o problema da escassez de mulheres na política. Enquanto no México e na Argentina as estatísticas vêm há muito demonstrando aumentos consideráveis na participação feminina no debate político institucionalizado, o Brasil segue estagnado em cifras que demonstram que o modelo de cotas eleitorais de gênero adotado fracassou.

O México é o que ostenta as melhores estatísticas dentre os três países abordados neste trabalho com 46 mulheres no Senado Federal (cerca de 35,9%), 212 na Câmara de Deputados (cerca de 42,4%) e uma legislação eleitoral que prevê uma reserva de 50% das vagas para cada gênero que será aplicada nas próximas eleições pela primeira vez. A Argentina vem em seguida com dados a comprovar que a sua lei de cotas foi eficaz na medida da reserva que criou, de modo que há 100 deputadas (cerca de 38,9%) e 46 senadoras (cerca de 41,6%) no país atualmente, pouco mais do que a reserva legal de 30%. No entanto, as estatísticas também demonstram que, apesar de estar em vigor há mais de vinte anos, as cotas eleitorais de gênero adotadas pela Argentina não lograram atingir a paridade real entre os gêneros. Por último está o Brasil, que possui o pior índice de participação política feminina dos três analisados, com apenas 52 mulheres (cerca de 10,1%) na Câmara dos Deputados e 12 no Senado Federal (cerca de 14,8%).

TABELA 08: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PARLAMENTARES

	Argentina		México		Brasil	
	Mulheres	Total	Mulheres	Total	Mulheres	Total
Câmara de Deputados	100	257	212	500	52	513
Senado Federal	30	72	46	128	12	81

Fonte: Elaborada a partir das informações colhidas dos sites dos respectivos Senados Federais e Câmara dos Deputados. Atualizado em 10 agosto 2016.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/senadores/listados/listaSenadoRes>;  
<http://www.diputados.gov.ar/diputados/listadip.html>;  
[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_genero.php);  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>;  
<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio>;

Essa discrepância se deve principalmente ao fato de que, conforme demonstrado, a lei de cotas brasileira não conta com mecanismos garantidores da sua eficácia, como uma regra de posicionamento, o tipo de lista adequado ou sanções ao descumprimento das cotas por exemplo. México e Argentina, por outro lado, possuem tais instrumentos estabelecidos em lei e por isso foram capazes de garantir o cumprimento da ação afirmativa e incrementaram significativamente a participação feminina na política institucional, garantindo que a política pudesse ser um espaço cada vez mais livre da desigualdade de gênero.

Há, portanto, uma série de mudanças positivas que podem ser adotadas com o fito de modernizar a legislação eleitoral brasileira e torna-la mais eficaz. Algumas delas foram identificadas ao longo do segundo capítulo desta pesquisa e são um bom começo para que o Brasil trilhe, finalmente, o caminho mais curto em direção à paridade de gênero.

### 3. NOVAS DIRETRIZES PARA AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO BRASIL

Conforme restou evidente nos capítulos anteriores, as raízes da desigualdade que mantém as mulheres aquém das esferas institucionais de poder no Brasil (e ao redor do mundo) são demasiado profundas para que a sociedade se dê ao luxo de esperar que os fatos *naturalmente* entrem nos eixos na direção da paridade. Em razão disso, intui-se que se deve confiar à figura do Estado e à sua atuação legiferante o papel de traçar o caminho a se seguir, sempre com o respaldo e diálogo próprios dos movimentos sociais organizados da sociedade civil.

Dessarte, tencionou-se reunir, a partir da análise das experiências mexicana e argentina, aporte doutrinário e legislativo de direito comparado com vistas a retomar as rédeas do processo de aprofundamento da democracia brasileira, que parece ter estagnado e se perdido após a adoção das cotas eleitorais de gênero, mais de duas décadas atrás.

Não há como possam ter passado despercebidas, ao longo das páginas desta pesquisa, as diferenças entre as legislações eleitorais argentina, mexicana e brasileira. Algumas dessas distinções apontaram traços positivos desta ou daquela legislação, ao passo que outras denunciaram falhas de um ou de outro dos países eleitos para estudo. As peculiaridades, positivas e negativas, foram analisadas, primordialmente, a partir dos resultados obtidos por cada um dos sistemas eleitorais ao longo dos aproximados vinte anos que estiveram em vigor. Porquanto as intenções tenham sido as mesmas, intui-se que tenham sido os métodos adotados em cada caso que geraram tamanha discrepância de repercussão.

De fato, as estatísticas divulgadas pela Inter-Parliamentary Union demonstram o visível atraso do Brasil em relação aos índices da participação feminina na política inclusive em relação à média mundial.<sup>134</sup> Sobre isso vale repisar uma constatação muito lógica: se o Brasil não tardou a instituir cotas de gênero no país, e inclusive foi um dos que mais cedo o fez, para que os resultados tenham sido tão pífios, mesmo em relação a outros países com traços culturais e de sistema político

---

<sup>134</sup> México, até 07.06.2015: 41,40% da Câmara de Deputados e 33,6% do Senado Mexicano; Argentina, até 25.10.2015: 35,8% da Câmara de Deputados e 41,7% do Senado Argentino; Brasil, até 05.10.2014: 9,9% da Câmara de Deputados e 16% do Senado Federal. Fonte: Inter-Parliamentary Union Data Base. World Classification. Disponível em: ><http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010516.htm><

semelhantes, o problema há de estar vinculado ao *modus operandi* da legislação produzida em território brasileiro.

Em razão disso, ao longo desta seção do trabalho, busca-se, através dos conhecimentos adquiridos por meio das pesquisas até aqui apresentadas, propor uma possível nova configuração para a legislação eleitoral brasileira e, mais especificamente à lei de cotas nacional, com o fito de dar mais força e eficácia aos instrumentos que já se provaram tão incluídos e democráticos em outros países.

Além disso, adiante serão analisadas decisões dos tribunais eleitorais brasileiros, projetos de lei e propostas de emenda constitucional que possam representar, segundo a leitura adotada para esta pesquisa, os novos caminhos que já vêm sendo trilhados por tantos outros países no que diz respeito à paridade de gênero. Com isso, objetiva-se identificar quais das estratégias apontadas como proveitosas a partir das experiências estrangeiras analisadas já vêm sendo adotadas (ainda que de maneira tímida) ou já foram propostas legislativamente no Brasil.

### 3.1. PROPOSTAS À LUZ DO DIREITO COMPARADO

Nesta primeira subseção, as legislações eleitorais argentina e mexicana comentadas no capítulo anterior, e especialmente as suas respectivas leis de cotas, indicarão o caminho (ou quem sabe um atalho) para uma tentativa de redesenho do modelo adotado no Brasil, que tem surtido efeitos pouco alentadores na missão de incluir mais mulheres na política.

Conforme os estudos revelaram, as cotas eleitorais de gênero brasileiras são ineficazes por não possuírem determinados mecanismos capazes de garantir a sua força. Mecanismos estes que já vêm sendo aplicados nos outros dois países analisados neste trabalho, como por exemplo sanções pelo descumprimento e regras de posicionamento.

No que diz respeito à modalidade de cotas, no Brasil aplica-se cota de representação com reserva mínima de 30% das listas partidárias para um único gênero, o mesmo que na Argentina. Ao passo que no México o que se exige é a paridade real, ou seja, 50% das candidaturas para cada gênero na forma de cotas de representação.

A estagnação das estatísticas relativas às mulheres eleitas na Argentina na casa dos trinta por cento há quase duas décadas<sup>135</sup>, informa da ocorrência do que a doutrina costuma denominar “teto de vidro”<sup>136</sup>. Esse fenômeno ilustra situações em que, mesmo cumprido o mínimo legal de mulheres eleitas, esse percentual acaba por representar uma limitação no longo prazo, pois partidos políticos passam a cumpri-lo não porque investiram na capacitação e eleição de candidatas mulheres, mas para não sofrerem as sanções advindas do desrespeito dessa regra.

Assim, parece que, a longo prazo, os resultados da aplicação de cotas que não representem a efetiva paridade, 50 por cento dos cargos eletivos para cada gênero, não é tão alentador. Mesmo quando a lei é cumprida ao pé da letra pelos partidos políticos, a igualdade de oportunidades e de representação não é atingida.

Deste modo, intui-se mais satisfatória a adoção da paridade, sem mais delongas, reservando-se 50 por cento dos cargos eletivos para as candidatas tal como no México desde 2015. E mais, essa reserva, para que torne efetiva a igualdade de gênero no pleito eleitoral, teria de se dar por meio de cotas de legislatura, o que implica na reserva de vagas para mulheres e não apenas de posições nas listas partidárias. Ou seja, garanta mulheres eleitas, não meras candidatas<sup>137</sup>.

Intui-se dessa forma e prefere-se a cota de legislatura, pois, como nesta modalidade a reserva é de vagas, impõe-se um mínimo de mulheres *eleitas*. Efetivamente, o que se busca resguardar é o lugar de chegada e não apenas o caminho até a porta de entrada, como fazem as cotas de candidatura. Como dito, este segundo modelo de cotas reserva um percentual de lugares na lista para que mulheres possam *concorrer* a determinados cargos, mas não garante que serão eleitas.

Ora, mas se o que se busca é a paridade e ações afirmativas são medidas temporárias, criadas para durarem apenas enquanto persistirem as desigualdades, o caminho mais curto e eficaz será sempre a escolha ótima nesses casos. Por isso a opção pelas cotas de legislatura se impõe.

Em relação ao tipo de lista - se aberta, fechada, bloqueada ou desbloqueada - a alternativa mais democrática, tanto do ponto de vista do respeito à escolha dos

---

<sup>135</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p. 81.

<sup>136</sup> STORANI, Marlia Luisa. ARCHENTI, Néida. TULA, María Inés. PAUTASSI, Laura. **Hombres públicos, mujeres públicas**. Fundación Sergio Karakachoff: Buenos Aires, 2002.

<sup>137</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **e-Leitor: O acesso das mulheres à representação política**. Disponível em: < <http://jota.uol.com.br/e-leitor-o-acesso-das-mulheres-a-representacao-politica> >

eleitores quanto do ponto de vista da efetivação da paridade de gênero, é a manutenção da lista aberta, mas com as seguintes modificações: em primeiro lugar, a reserva de vagas se daria depois do cálculo do quociente partidário e, neste momento, seriam formuladas pelo partido duas listas por ordem de votação – uma para os candidatos do sexo masculino mais votados e outra para as candidatas mulheres com mais votos, com base no mesmo quociente partidário.

Esse tipo de lista difere dos modelos adotados na Argentina e no México, onde as listas são fechadas e bloqueadas e não permitem mudanças na ordem das candidatas ou candidatos após a definição do quociente partidário. Entretanto, a opção de lista aberta ora aventada preserva mais fielmente a vontade do eleitorado, uma vez que permite que os cidadãos votem nos candidatos individualmente, sendo os mais votados, ao final, escolhidos para comporem as listas partidárias, que serão duas, uma para cada gênero.

Outro aspecto de suma importância para a efetividade das cotas eleitorais de gênero é a previsão de sanção para o seu descumprimento. Essa sanção pode ser, por exemplo, a rejeição da lista, como acontece na Argentina e no México. E, de fato, essa é a maneira mais eficaz de exigir o cumprimento da norma, uma vez que, num outro extremo, a sanção financeira por meio de multas provou-se ineficaz quando adotada em alguns países como na França, conforme explica Pippa Norris<sup>138</sup>, pois partidos políticos preferiam arcar com o custo da multa do que investir em candidatas mulheres “pouco rentáveis” e que teriam menos chances de serem eleitas.

Deste modo, a modalidade de sanção ao descumprimento das cotas que dá mais força à norma há de ser a rejeição das listas que descumpram o mínimo legal de candidatas, como acontece na Argentina e no México. Inclusive, no caso mexicano, outorga-se competência ao *Instituto Nacional Electoral* e aos Organismos Públicos locais para rechaçar o registro do número de candidaturas de um gênero que descumpra a paridade, fixando ao partido político um prazo improrrogável para a substituição das mesmas. Caso não sejam regularizadas, as listas não serão aceitas.

Medidas como essa permitem que o próprio partido regularize a lista que exceda em um ou outro gênero sem que a Justiça Eleitoral decida quais candidatos devem ser excluídos da lista para que se ajustem aos percentuais, o que é de uma interferência com pouco embasamento democrático.

---

<sup>138</sup> NORRIS, Pippa. Recrutamento político. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 11-32. Junho de 2013.

Além disso, importante salientar a legitimidade para impugnar listas partidárias que descumpram a reserva legal de gênero. Atualmente no Brasil, qualquer candidato, partido político, coligação e o Ministério Público têm legitimidade ativa para impugnar a lista que viole a cota eleitoral.

Conforme explicam Mariana Caminotti, Jutta Marx e Jutta Borner, na Argentina, enquanto a Lei nº. 24.012/91 ainda concedia legitimidade ativa apenas às candidatas lesionadas pelo descumprimento das cotas, a impugnação das listas partidárias irregulares era muito dificultada, pois essas mulheres correriam riscos de retaliações dentro de seu partido. Por conta disso, a lei argentina passou a prever que todos os cidadãos poderiam impugnar qualquer lista de candidatos se considerarem que viola a lei<sup>139</sup>.

Assim sendo, além do rol do art. 3º da Lei Complementar 64/1990<sup>140</sup>, a leitura mais democrática há de ser a que outorga, também, legitimidade ativa a qualquer cidadão para impugnar listas partidárias que descumpram as cotas eleitorais de gênero por meio de denúncia ao Ministério Público Eleitoral em razão do direito subjetivo de cada cidadão de participar de um pleito eleitoral justo.

Em síntese, com base nas legislações eleitorais do México e da Argentina, que demonstraram melhores resultados na missão de aumentar a participação feminina na política, tencionou-se demonstrar as fragilidades da legislação brasileira sobre o tema e propor uma possível reconfiguração do sistema eleitoral do país.

Constatou-se que o caminho mais curto para a paridade de gênero na política é a adoção de cotas de legislatura com reserva de 50 por cento dos cargos eletivos para mulheres. Além disso, procurou-se demonstrar que a opção de lista que melhor corresponde às demandas democráticas é a formulação de duas listas partidárias, uma para cada gênero, após a formação do quociente partidário, de modo que homens e mulheres preencham igualmente o quociente atingido pela legenda.

---

<sup>139</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 303.

<sup>140</sup> Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.

§ 1º A impugnação, por parte do candidato, partido político ou coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido.

§ 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.

§ 3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 6 (seis).

Com relação ao tipo de sanção ao descumprimento, tem-se que ela há de ser a rejeição completa da lista incompatível com o mínimo legal de gênero. Na prática, o partido deve ser notificado da incompatibilidade com as cotas eleitorais de gênero estabelecidas em lei e terá prazo inderrogável para ratificá-la. Se não o fizer, terá a lista rejeitada.

Por fim, quanto à legitimidade para impugnar a lista partidária irregular, demonstrou-se que a maneira mais eficaz e democrática de ampliar essa competência para outorgá-la, também, a todos os cidadãos brasileiros com direitos políticos e ao Ministério Público Eleitoral.

Intui-se que um arranjo de normas que se disponha a realizar o proposto acima pode lograr a tão esperada paridade de gênero que tanto falta à política brasileira. Ademais, é de se esperar, como consequência do aprofundamento democrático, que quando um sistema político se torna permeável a uma minoria e às suas demandas, passa a estar mais propenso a integrar outros (novos) discursos e modos de vida não hegemônicos à hora do dia, pois deixou de estar completamente fechado na tirania das suas razões. Deste modo, é inconteste que a paridade de gênero representa um importante primeiro passo para uma democracia mais plural e incluyente.

### 3.2. A NOVA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS ELEITORAIS BRASILEIROS

O Tribunal Superior Eleitoral já vem adotando entendimentos em relação à questão das cotas eleitorais de gênero que corroboram com algumas das teses previamente defendidas neste estudo, em que pese ainda falte tratamento legislativo específico para estes temas.

Nesta senda, o TSE fixou teses a respeito da aplicação do art. 10º da Lei 9.504/97, que trata das cotas de gênero. Um caso de relevo é o entendimento do Ministério Público Eleitoral, esposado pela Corte Superior Eleitoral<sup>141</sup>, de que o percentual exigido pelas cotas recai sobre o número de candidaturas efetivamente lançadas pelo partido ou coligação, e não sobre o número máximo possível (que é até 150 por cento maior do que o número de vagas disponível<sup>142</sup>).

---

<sup>141</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 784-32/PA, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado em sessão no dia 12.8.2010.

<sup>142</sup> Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:



Além disso, segundo jurisprudência sedimentada do TSE, eventual divergência deverá ser regularizada e deverão, ainda, ser preenchidas as cotas faltantes em 72 horas, sob pena de indeferimento do DRAP (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários), exceto na hipótese de impossibilidade justificada e devidamente comprovada.

Tal entendimento foi firmado no bojo do Recurso Especial Eleitoral nº 784-32 de 12 de agosto de 2010, no qual o Ministro Relator decidiu:

Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo.

1. O § 30 do art. 10 da Lei nº 9.504/197, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, "do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo", substituindo, portanto, a locução anterior "deverá reservar" por "preencherá", a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.

2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/197.

3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei.<sup>143</sup>

Outrossim, mesmo na hipótese em que o partido político ou coligação justifique a impossibilidade de se preencherem as vagas destinadas ao sexo feminino, a Justiça Eleitoral não tem admitido que se pretenda o preenchimento das vagas a elas destinadas por candidatos homens, porquanto a previsão legal se tornaria inócua.

---

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas;

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

§ 1º (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 13.165/2015.)

§ 2º (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 13.165/2015.)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito.

<sup>143</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 784-32/PA. Relator Min. Arnaldo Versiani. Publicado em sessão no dia 12.8.2010.

Por isso, a posição majoritária dos julgadores tem sido a de que, “considerada a impossibilidade do lançamento de candidaturas femininas, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos, para adequar os percentuais”<sup>144</sup> e não manter os candidatos do sexo majoritário sob o pretexto de inexistência de candidatos do outro gênero.

Contudo, conforme dito, não se tem aplicado tese de que cabe à Justiça Eleitoral apontar quais candidatos do gênero excedente ao percentual de 70% deveriam ser excluídos do pleito para dar vaga aos candidatos do outro gênero. Assim sendo, cabe à própria agremiação a ratificação da lista apresentada, razão pela qual o partido político é notificado para que, dentro de prazo fixado pelo julgador, regularize a falha apontada.

No julgamento do RE nº 34607, o Juiz Roberto Caruso Costabile e Solimene do TRE-SP sustentou essa tese ao afirmar em seu voto que:

Também não merece acolhimento, data venia, a tese lançada pelos órgãos do Ministério Público Eleitoral segundo a qual a Justiça Eleitoral poderia, de ofício, adequar as quotas de sexo, excluindo-se candidatos registrados até que se atinja o percentual de lei.

Isso porque a **escolha de candidatos que venham a concorrer em eleições é assunto interna corporis dos partidos políticos**, a cujo respeito não é dado à Justiça Eleitoral interferir, nos termos do princípio da autonomia partidária previsto no artigo 17, §1º, da Constituição Federal.<sup>145</sup>

Percebe-se, portanto, que, embora não esteja prevista em lei nenhuma sanção ao descumprimento das cotas, os tribunais eleitorais já vêm decidindo em muitos casos pelo indeferimento da lista que descumprir cotas eleitorais de gênero.

No entanto, em razão dessa falta de consagração em lei de uma sanção, há casos em que juízes decidem de maneira divergente. Por exemplo, no Recurso Eleitoral nº 302-83.2012.613.0116, julgado pelo TRE-MG em agosto de 2012, a tese prevalecente foi a sustentada no voto do Juiz Flávio Couto Bernardes, que defendeu que a distribuição proporcional das candidaturas entre os gêneros deve ser fixada sobre o número de vagas a que faz jus a coligação e não do número de candidaturas efetivamente apresentadas, argumento que se opõe frontalmente ao entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria.

O mesmo voto defendeu, ainda, que:

---

<sup>144</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134/PE. Relator. Min. Arnaldo Versiani. Publicado em sessão no dia 21.12.2012.

<sup>145</sup>SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral nº 34607. Relator Juiz Roberto Caruso Costabile e Solimene, Publicado em sessão no dia 24.11.2008.

Na prática, significa dizer que, ainda que não lançadas todas as candidaturas desse gênero, as vagas não poderão ser destinadas ao gênero majoritário [...]. Do não preenchimento desta, só é lícito inferir, na ausência de qualquer elemento capaz de desconstituir a presunção de boa-fé do partido, não haver mais filiadas aos partidos componentes da coligação que tenham se mostrado interessadas em participar do pleito.<sup>146</sup>

É evidente que decisões do teor da que acima se expôs, ao contrariarem entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, geram insegurança jurídica e esvaziam a materialidade da norma que prevê as cotas eleitorais de gênero, pois lhe retiram a coercibilidade.

Situações como essa comprovam a necessidade de que se consigne em lei e se amplie a proteção à paridade nas disputas eleitorais, pois, em que pese diversas decisões da Justiça Eleitoral reconheçam a situação de desigualdade a que são submetidas as mulheres na disputa por cargos eletivos e posições políticas de destaque e desempenhem papel importante na reversão desse quadro, perdura a desigualdade.

À vista disso, e considerando-se já terem transcorrido quase duas décadas da promulgação da Lei nº. 9.504/97 sem que tenha havido avanços significativos, é que se faz necessária uma mudança legislativa extensa e comprometida com a democracia e a igualdade de gênero. Isto porque, mesmo que povoado de decisões sensíveis à demanda das mulheres por maior acesso à política, não é possível deixar nas mãos do judiciário o dever de transformar esse quadro sem que haja subsídios legais suficientes a serem aplicados pelos julgadores.

### 3.3. ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO

Nesta seção do trabalho, serão analisados dez projetos de lei e quatro propostas de emenda constitucional que tramitam atualmente no Congresso Nacional com o fito de aprimorar a legislação pátria relativamente à participação das mulheres nas instâncias de tomada de decisão e em cargos de relevância política.

A apreciação dos projetos de lei e de emenda se guiará a partir das premissas elaboradas e apresentadas ao longo deste estudo e terá como objetivo central analisar

---

<sup>146</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº. 302-83.2012.613.0116. Relator Juiz Flávio Couto Bernardes. Publicado em sessão no dia: 22.08.2012 .

quais deles melhor se adequam à proposta de aprofundar a paridade eleitoral de gênero. Aliadas a isso, as experiências argentina e mexicana servirão de suporte teórico para a apreciação das proposições legislativas ora ventiladas. Para tanto, partir-se-á da análise dos projetos de lei em ordem cronológica a partir da data de propositura e depois se passará ao estudo das propostas de emenda constitucional.

Da Câmara dos Deputados, serão analisados sete projetos de lei, dos quais cinco foram propostos por parlamentares mulheres. Quatro destes projetos tiveram sua tramitação interrompida há mais de três anos, sem que tenha havido qualquer movimentação desde então. Além disso, dos sete projetos estudados, um trata sobre a destinação do fundo partidário; cinco fixam regras sobre cotas e preenchimento de vagas; e um versa sobre a erradicação da violência política contra a mulher.

Inicia-se pelo PL nº. 3563/2008, de autoria da Deputada Íris de Araújo do PMDB/GO, que altera o art. 41-A da Lei nº. 9096/95 e regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V da Constituição Federal<sup>147</sup>. Entretanto, este PL se encontra sobrestado em razão de seu último despacho, de 15 de maio de 2008, que o encaminhou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O projeto “busca estimular os partidos políticos a capacitar e fomentar candidaturas femininas consistentes e de qualidade, cumprindo a cota de 30% não apenas na formação das chapas proporcionais, mas de modo a propiciar definitivamente uma maior acessibilidade política às mulheres”<sup>148</sup> e, para tanto, pretende destinar 10% dos recursos do fundo partidário para as legendas que conseguirem eleger pelo menos 30% de deputados de cada sexo, que refletem a atual cota mínima de candidaturas destinadas ao gênero.

Trata-se de uma espécie de gratificação pela eleição de mulheres dentro dos mínimos previstos legalmente. Quanto a isso, merece destaque positivo o fato de que se gratifica pelo número de mulheres eleitas, e não pelas candidaturas femininas simplesmente. No entanto, mesmo que isso possa funcionar para alguns partidos políticos, não parece que fomentar a democracia por meio de subsídios financeiros seja a apologia que a causa merece. Além disso, vale lembrar das experiências negativas que Pippa Norris traz ao falar das multas como forma de sanção para o

---

<sup>147</sup> O PL 3563/2008 possui quatro apensos que tratam de temas muito semelhantes e que, por isso, não serão abordados individualmente.

<sup>148</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: ><http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=399326> <

descumprimento de cotas<sup>149</sup>. De um modo geral, as economias dos partidos políticos não se mostraram ainda interessadas em questões como essa – nem para mais, nem para menos.

A propósito, o Projeto de Lei nº. 1034/2015, apenso ao PL nº. 3563/2008, visa, justamente, a instituir sanção de multa aos partidos que descumpram as cotas eleitorais de gênero e em relação a essa proposta, reitera-se a ponderação acima.

Em seguida, o PL nº. 4497/2012, de autoria do Deputado Arolde de Oliveira do PSD/RJ, altera o §3º do art. 10 da Lei nº. 9.504/97, a Lei das Eleições, para estabelecer que metade das vagas das listas de candidatos de cada partido ou coligação deve ser preenchido obrigatoriamente por pessoas do mesmo sexo nas eleições proporcionais.<sup>150</sup> O projeto em referência possui cinco outros projetos de lei apensos e seu último despacho data de 25 de outubro de 2012, quando foi também foi encaminhado à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Na justificação da medida, reconhece-se a luta da bancada feminina da Câmara dos Deputados pela efetivação das cotas eleitorais de gênero, mas identifica-se, também, o pouco êxito da medida em razão da tradição machista do país, da desvalorização e do desincentivo à participação feminina na política. Com base nisso é que se propôs a reformulação da exigência legal, transformando a reserva de 30%/70% a ser calculada em um total de cento e cinquenta por cento dos lugares a preencher, em 50% para um mesmo gênero, dentro de um total de 200 por cento de vagas a preencher.

Essa proposta, em que pese eleve a reserva legal à paridade, aumenta também o número de candidatos que podem constar nas listas partidárias, propondo que os partidos políticos possam indicar um total de candidatos e candidatas até 200% maior do que as vagas a preencher.

Como já ressaltado, Mala Htun aduz que o aumento percentual das candidaturas possíveis pode ser entendido como uma cláusula de escape.<sup>151</sup> Por exemplo, se um partido tem direito de postular quinze candidatos, pela lei de cotas em vigor (que já possibilita a postulação de candidatos num número até 150% maior do

---

<sup>149</sup> NORRIS, Pippa. Recrutamento político. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 11-32. Junho de 2013.

<sup>150</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556576> <

<sup>151</sup> MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007. p 73.

que o número de vagas a preencher), pelo menos quatro deles teriam de ser de um mesmo gênero. Porém, a lei requer que cada partido *reserve* quatro desses lugares para candidaturas de um mesmo sexo, de modo que, se não quiser apresentar candidatas mulheres, poderia postular 11 candidatos do sexo masculino sem contrariar a lei.

Trata-se da já criticada prática de interpretar a lei de cotas brasileira de maneira restritiva, ou seja, considerando que as vagas reservadas a candidaturas femininas poderiam ficar ociosas, contanto que não fossem preenchidas por homens. Esse raciocínio é um subterfúgio possível dentro da atual legislação brasileira e nada no projeto de lei ora ventilado obsta essa prática. Pelo contrário, elevou-se a margem de diferença entre o número de vagas e de candidaturas possíveis.

À vista dessa problemática é que a Justiça Eleitoral tem adotado o entendimento de que a reserva de gênero deve ser calculada em relação ao número de candidatos efetivamente apresentados. No entanto, por não ser essa tese adotada de maneira uniforme, parece razoável que conste na própria lei de eleições disposição consignando esse entendimento, que é o mais democrático e o que tem as maiores chances de dar efetividade às cotas eleitorais de gênero.

O próximo projeto de lei a ser apreciado é o PL nº. 6768/2013<sup>152</sup>, apensado ao PL nº 4497/2012 e de autoria da Deputada Jaqueline Roriz do PMN/DF. O referido projeto visa a aumentar o percentual de candidaturas reservado a um único gênero para 50%.

A justificação do projeto aventa que "o caminho adequado para ampliar a presença feminina nos parlamentos é introduzir na legislação eleitoral cláusula que assegure paridade entre os sexos no número de candidaturas".

Note-se que o presente projeto de lei, ao contrário do PL nº. 4497/2012 ao qual se encontra apenso, não aumenta o número de candidaturas possíveis (este permanece na casa dos 150 por cento acima das vagas a preencher). A moção pretende alterar apenas o § 3º do art. 10º da Lei 9.504/97, elevando a reserva de 30 para 50 por cento para um mesmo gênero e nesse sentido merece destaque positivo, ainda que permaneça optando pelas cotas de candidatura ao invés das cotas de legislatura.

---

<sup>152</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=601182> <

Na sequência, passa-se ao exame do PL nº. 5384/2013, também apenso ao PL nº. 4497/2012.<sup>153</sup> O projeto em questão foi elaborado pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende do DEM/TO em abril de 2013 e com a intenção de acrescentar o art. 112-A ao Código Eleitoral para criar uma espécie de regra de posicionamento das candidatas mulheres nas listas partidárias na proporção de 3:1, assim, para cada dois homens nos primeiros lugares da lista haveria pelo menos uma mulher. Tal regra se aplicaria, segundo consta do projeto, depois de calculado o quociente partidário.

Na justificação do projeto, a deputada afirma que “parece subentendido que não é possível tornar efetiva a reserva de vagas sem que se transformem as listas de candidaturas em listas preordenadas”, mas que a criação de uma norma que assegure o aumento da participação feminina nas casas de representação política é corriqueiramente colocada sob a dependência de uma reforma política ampla, o que dificultaria a aprovação da medida. Da justificação consta, ainda, que uma mudança da legislação eleitoral que assegure o imediato incremento da proporção de mulheres nas casas legislativas para muito mais do que um quinto das vagas “significaria um aumento considerável das dificuldades para os atuais deputados se reelegerem, criando resistências surdas e difusas a sua aprovação”.

Ou seja, o que pretende o projeto em tela é fechar as listas eleitorais ao torná-las preordenadas. Tal estratégia é adotada na Argentina e no México, conforme apontado, mas parece estar eivada de uma supressão de liberdades do eleitorado, pois, como também já se aludiu, uma lista fechada não permite que se expresse preferência por um ou outro candidato. Numa lista fechada (ou bloqueada), vota-se na legenda partidária, cuja lista já havia sido previamente fixada, sem que se possa direcionar a escolha a uma candidata ou candidato especificamente.

Assim, em que pese uma lista preordenada seja mais adequada do que o que se tem hoje no Brasil, não supera a configuração de duas listas abertas, uma para cada gênero, compostas pelos candidatos e pelas candidatas mais votadas. Esta organização permite que se respeite a vontade do eleitorado ao mesmo tempo que se promove a igualdade de oportunidades a ambos os gêneros.

---

<sup>153</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=572138> <

Analisa-se em seguida o PL nº. 7539/2014<sup>154</sup>, elaborado pelo Deputado Sibá Machado do PT/AC coma finalidade de acrescentar o art. 83-A ao Código Eleitoral para reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.<sup>155</sup>

A proposta veiculada pelo projeto de lei é interessante pois institui modalidade de ação afirmativa no âmbito do Senado Federal, que segue o sistema majoritário de eleições. Na justificção da medida, o deputado acrescenta que “o princípio majoritário que a Constituição Federal exige nas eleições de Senadores, não resulta ofendido pela presente proposição”.

A proposta é salutar na medida em que torna mais abrangente a ação afirmativa, estendendo-a às eleições do Senado Federal. Como regra, a presença feminina na casa alta do Congresso Nacional sempre foi mais reduzida do que na casa baixa e isso se deve não apenas ao sistema eleitoral majoritário do Senado, que não é abarcado pela lei de cotas, mas também pela sua renovação parcial a cada oito anos.

O próximo projeto a ser trazido à baila é o PL nº. 953/2015<sup>156</sup>, de autoria da Deputada Tia Eron do PRB/BA, que pretende incluir parágrafo único ao art. 112 do Código Eleitoral para prever que, caso eleita candidata do sexo feminino, a convocação de suplente deverá ser feita na pessoa de uma candidata do sexo feminino (o mesmo não seria obrigatório no caso de titular do sexo masculino).

No México, a *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* traz previsão semelhante, embora mais abrangente, ao estabelecer que o suplente deverá ser sempre do mesmo gênero do titular do cargo eletivo. Na Argentina, por outro lado, a exigência é a contrária, visto que o *Código Electoral* argentino prevê que o suplente sempre será de gênero oposto ao titular.

Parece que a regra que exige suplente e titular do mesmo gênero é mais eficaz, pois evita o fenômeno das *juanitas* – mulheres eleitas como titulares apenas com o fito de cumprir as cotas de gênero que renunciam para dar lugar aos homens suplentes do cargo. A previsão do projeto de lei é, portanto, positiva, pois supre uma

---

<sup>154</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=614988> <

<sup>155</sup> Como este projeto de lei também se encontra apenso ao PL 4497/2012, a determinação de apensamento foi o último despacho nele proferido, em 20 de maio de 2014.

<sup>156</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1194243> <



demanda de regulamentação fundada na experiência, tanto brasileira quanto mexicana, de candidatas *juanitas* ou laranjas, como se denominam no Brasil.

Frisa-se, porém, que a paridade é atingida com mais facilidade e avença quando as regras que a incutem são “neutras” em relação aos gêneros. Foi o que fez o México, ao alterar a sua legislação eleitoral para prever que uma das finalidades da disputa eleitoral é atingir a paridade e que, para tanto, as vagas devem ser preenchidas segundo o parâmetro da igualdade de gênero, 50% para cada gênero. Além disso, numa versão mais *soft*, no Brasil as cotas eleitorais já funcionam dessa maneira, pois preveem que, nas listas partidárias, não pode haver mais de 70% de candidatos de um único sexo.

Isso importa em dizer que prever que titular e suplente de determinado cargo devam ser do mesmo sexo apenas quando a titular for uma mulher não passa a mensagem que uma política de cotas deve transmitir e tampouco é mais eficaz do que simplesmente fixar que suplentes e titulares devam ser sempre do mesmo sexo, respeitadas as cotas eleitorais de gênero em vigor.

Por fim, o PL nº. 349/2015<sup>157</sup>, da Deputada Rosângela Gomes do PRB/RJ, inova ao propor alterações no Código Eleitoral e na Lei 9.504/97 para combater a violência e a discriminação político-eleitoral contra a mulher. Trata-se de medida muito salutar, porquanto coloca em prática a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil em 2002.

Na política, como se procurou evidenciar ao longo deste estudo, há um evidente desapeço pela presença feminina causado pela discriminação em relação às suas habilidades para gerir a coisa pública e transitar efetivamente fora do âmbito doméstico, de modo que se o referido projeto lograsse tornar-se lei, atuaria como uma outra modalidade de ação afirmativa para erradicar a violência de gênero praticada contra mulheres eleitas.

Para os fins do projeto ora analisado, violência político-eleitoral é a “agressão física, psicológica ou sexual contra a mulher, eleita ou ainda candidata a cargo político, no exercício da representação política, com a finalidade de impedir ou restringir o exercício do seu cargo e/ou induzi-la a tomar decisões contrárias à sua vontade”. A proposta de lei traz, ainda, um rol exemplificativo de práticas abarcadas pela definição supracitada.

---

<sup>157</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946625> <

O PL nº. 349/2015 é, sem dúvidas, resposta a uma demanda das mulheres brasileiras que ousam desbravar a política ainda patriarcalista do país, dominada por homens e pelo machismo e avessa à participação feminina nas esferas de poder. Além disso, um projeto de lei como esse tem a virtude de dar respaldo à legislação de cotas eleitorais de gênero, que, sozinhas, não têm o condão de evitar práticas discriminatórias em face de mulheres já eleitas.

Na sequência, serão pormenorizados três projetos de lei originários do Senado Federal, dois dos quais apresentados pela Senadora Vanessa Grazziotin para versar sobre reserva de fundo partidário e de tempo de propaganda partidária gratuita para candidatas mulheres. Os três projetos encontram-se sobrestados desde o início de 2015, aguardando manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O PLS nº. 232/2013, de autoria e da Senadora Vanessa Grazziotin do PCdoB/AM, altera as Leis nº. 9.096/95 e 9.504/97 para reservar 30% dos recursos do Fundo Partidário e 30% do tempo da propaganda partidária gratuita, bem como da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, para a promoção e difusão da participação política das mulheres.<sup>158</sup>

A senadora defende na justificação do projeto que, sob a vigência desta norma, “as candidaturas de mulheres exigidas pela lei, de posse dos instrumentos indispensáveis para apresentar propostas e fazer campanhas, poderão escapar da condição de mero requisito burocrático para a composição das listas, situação em que a maioria se encontra hoje, e conquistas competitividade eleitoral”.

Entretanto, ao PLS 232 faltou ousadia e senso de proporcionalidade ajustado ao sugerir que apenas 30% dos recursos do Fundo Partidário e 30% do tempo da propaganda partidária gratuita e eleitoral fossem destinados aos fins mencionados. Primeiramente, pois, trinta por cento se encontra muito longe da efetiva paridade. Em segundo lugar, porque, se existe realmente a necessidade de que seja aprovado o projeto, há de ser porque a reserva de 30% que vige não foi eficaz e não há porque se insistir no erro.

Além deste, há uma série de outros projetos de lei que visam a redistribuir o fundo partidário e o tempo de propaganda eleitoral às mulheres com vistas a atingir a isonomia em relação aos candidatos do sexo masculino e medidas como essa são necessárias para compensar a comprovada desvantagem imposta a mulheres que

---

<sup>158</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113196> <

queiram competir com candidatos homens a um mesmo cargo. No entanto, são necessárias providências com chances reais de atingir a igualdade de gênero e não mais uma etapa que venha a se provar ineficaz novamente.

De maneira similar, o PLS nº. 343/2015<sup>159</sup>, também de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, altera os arts. 44 e 45 da Lei nº. 9.096/95 para aumentar o percentual do Fundo Partidário destinado à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e o percentual do tempo de propaganda partidária pelo rádio e pela televisão destinado a promover e difundir a participação política feminina.

De igual modo, o PLS nº. 343/2015 peca pelos mesmos motivos. Como também o faz, mas de maneira mais copiosa, o PLS nº. 413/2015, de autoria do Senador Vicentinho Alves do PR/TO, ao propor que se altere o art.44 da Lei nº. 9.096/95 para dar nova redação ao inciso V e ao § 5º, acrescentar alíneas a esse parágrafo e incluir o inciso VI ao art.44 dessa Lei. A finalidade do projeto é prever a obrigatoriedade de que as agremiações partidárias a destinem 5% dos recursos do fundo partidário para a promoção e difusão da participação política das mulheres ou para custeio de campanhas eleitorais exclusivamente de mulheres filiadas às agremiações.

Em seguida, serão examinados as Propostas de Emenda Constitucional relacionadas ao tema, das quais duas foram propostas por Deputados e duas por Senadores. Além disso, todas as propostas apresentadas encontram-se sobrestadas a pelo menos um ano.

Inicia-se pela a PEC nº. 205/2007<sup>160</sup>, proposta pelo Senador Luiz Carlos Hauly do PSDB/PR, que acrescenta o parágrafo 3º ao artigo 45 da Constituição Federal para fixar reserva de vaga na representação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para mulheres.

A proposta de emenda em questão proporia um aumento progressivo da reserva de vagas para mulheres na Câmara dos Deputados em cada Estado, Território e no Distrito Federal. Apesar de defasadas as datas, propunha-se que a reserva partisse de 20% nas eleições de 2010; para 25%, nas eleições de 2014 e, finalmente, 33% nas eleições subsequentes.

---

<sup>159</sup> O Projeto encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114135> <

<sup>160</sup> A Proposta encontra-se disponível para consulta no seguinte link: > <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=380754> <

Além disso, estabeleceria que as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores deverão promover os ajustes necessários para adequarem a sua representação às regras contidas no art. 45, § 3º.

Acrescentaria-se, também, um artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Fica reservado para as mulheres o provimento dos cargos em comissão e funções de comissão da Administração Pública Federal direta e indireta, autárquica e fundacional, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário”, nos seguintes percentuais: I – 20% até 31 dezembro de 2010; II - 25% até 31 de dezembro de 2014; III - 30% até 31 de dezembro de 2018; IV- 35% até 31 de dezembro de 2022; V- 40% até 31 de dezembro de 2026; V- 50% até 31 de dezembro de 2030.

A PEC nº. 205/2007 encontra-se atualmente apensa à Proposta de Emenda Constitucional nº. 134/2015, tendo o último despacho sido nela proferido em 29 de maio de 2015.

Especialmente no que diz respeito à reserva de cargos em comissão e funções de comissão da Administração Pública Federal direta e indireta, autárquica e fundacional, do Poder Legislativo e Judiciário, a PEC analisada inova de maneira muito salutar, pois não só reconhece a escassa representação feminina no Congresso Nacional, como antevê que a exígua presença de mulheres é característica de todas as instâncias de poder já que resulta do patriarcado, que atravessa gerações e classes sociais, afetando todo tipo de relações sociais.

Além disso, a PEC em questão pretende instituir cotas de legislatura no sistema eleitoral brasileiro. Ou seja, efetivamente reservar vagas para garantir mulheres eleitas e não apenas candidaturas femininas.

No entanto, apesar de seus aspectos positivos, a Proposta de Emenda à Constituição, ao estabelecer uma reserva progressiva dos cargos que pretende regular, olvida de um aspecto importantíssimo e garantidor da constitucionalidade das cotas, que é a sua limitação no tempo. Conforme já se aludiu anteriormente, ações afirmativas como as cotas eleitorais de gênero devem durar apenas enquanto persistir a desigualdade, pois servem como um mecanismo de compensação de uma desigualdade estrutural, de modo que não parece conveniente aprovar por lei um mecanismo de cotas que seja escalonado e progressivo, uma vez que essa lógica subverte o sentido da ação afirmativa.

Adiante, a PEC nº. 371/2013, que se encontra apensada à Proposta de Emenda Constitucional 205/2007, foi originalmente proposta pela Senadora Iriny Lopes do PT/ES e pretende alterar os arts. 45 e 46 da Constituição Federal, fixando reserva de vaga para mulheres na representação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Salienta-se que essa proposta de emenda, tal qual a que anteriormente se analisou, tenciona inaugurar um novo tipo de reserva no sistema eleitoral brasileiro: as cotas de legislatura. Considera-se essa modalidade de cotas mais eficaz e edificante, pois garante que haverá, efetivamente, determinado número de mulheres ocupando cargos políticos.

Em síntese, o que propõe o projeto é a reserva de trinta por cento das vagas na Câmara de Deputados de cada Estado, território e Distrito Federal para mulheres. Esse é sem dúvida um avanço em relação às cotas de candidatura hoje existentes, no entanto trinta por cento é uma reserva insuficiente para que se atinja a paridade, como se pôde apreender da experiência argentina, onde as cotas são cumpridas há anos pelos partidos, sem que, no entanto, se tenha chegado uma única vez à paridade de gênero efetiva.

Em seguida será analisada a PEC nº. 134/2015, proposta pela Mesa do Senado Federal, que acrescentaria o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar a cada gênero vagas na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais nas três legislaturas subsequentes à promulgação da Emenda.

A emenda em questão pretende assegurar a cada gênero percentual mínimo de representação na proporção de 10% das cadeiras na primeira legislatura; 12% das cadeiras na segunda legislatura; e 16% das cadeiras na terceira legislatura.

Em que pese a opção pelas cotas de representação seja meritória, quantitativamente essa reserva é insuficiente, além de ser inadequada pelo fato de que é progressiva. Ou seja, é evidente que a reserva de assentos é mais adequada do que a reserva de vagas nas listas partidárias, mas não se deve almejar tão pouco quando se está albergado pela justificativa da paridade de gênero.

Por fim, a PEC nº. 23/2015, uma proposta multipartidária do Senado Federal, acrescentaria o art. 16-A à Constituição Federal para determinar a paridade de gêneros nos assentos da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, destinando 50% das vagas das

vagas para cada gênero. Atualmente, a PEC em questão encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pronta para pauta desde 15 de dezembro de 2015.

A proposta é que a reserva seja progressiva, da casa dos 30% até alcançar 50%, aumentando cinco pontos percentuais por eleição. Trata-se, novamente, de uma proposta de cotas de legislatura, mas, dessa vez, numa proporção final que garantiria a paridade efetiva, ou seja, metade das vagas destinadas para cada gênero.

No entanto, como algumas outras propostas de emenda e projetos de lei analisado anteriormente, este falha ao aliar o instrumento de cotas a uma reserva progressiva. Não se pode deixar de lado este que é um aspecto importantíssimo de validade constitucional das cotas eleitorais de gênero, pois sem ele, não há como se esposar a medida sob o pretexto da paridade de gênero.

Em suma, procurou-se, ao longo deste capítulo do trabalho, demonstrar por meio do exame de cada uma das proposições legislativas que existe efetivamente uma preocupação por parte dos parlamentares com a questão da participação feminina na política. Conforme constatado nos capítulos anteriores, essa preocupação começa a ganhar força no Brasil em razão da também crescente comoção internacional com a falta de lideranças femininas ao redor do mundo, simbolizada pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, entretanto ainda luta para lograr seus objetivos.

Dos projetos de lei e propostas de emenda à Constituição estudados, poucos realmente têm algo a acrescentar no sentido de dar um passo definitivo rumo à igualdade de gênero – com o agravante de que todos estão sobrestados há muito tempo. Isso demonstra que, em que pese haja iniciativas por parte dos parlamentares para modificar o *status quo* da política brasileira, qualquer iniciativa, mesmo as mais amenas, tem dificuldade de prosperar.

A razão para isso é também o problema que se busca solucionar: há muito mais homens do que mulheres compondo o Poder Legislativo hoje no Brasil e isso dificulta enormemente a aprovação de medidas com enfoque de gênero, pois providências desse teor ameaçam planos pessoais de manutenção dos cargos dos parlamentares ou mesmo “agridem” a sua visão de mundo, por vezes muito centrada nos já aludidos *papeis* de cada gênero na sociedade.

Essa voltada de olhares para a escassa presença de mulheres nas instâncias de poder que se percebeu no cenário internacional e mais adiante no Brasil esteve

aliada, em muitos casos, ao reconhecimento de que a conquista do direito ao voto não consolidou participação ativa das mulheres nas instâncias de decisão. Essa constatação foi essencial para o deslinde das cotas eleitorais de gênero ao redor do mundo, com o debate da Argentina, em 1991.

O reconhecimento de que há poucas mulheres exercendo funções de liderança revela os mecanismos sociais que as mantêm subalternas aos homens e lhes negam acesso à esfera pública, de modo que a sua voz segue sub-representada.

Assim, em um círculo vicioso e silencioso, a falta de mulheres com voz – voz que possa ser ouvida, que tenha relevância política e alcance os mais poderosos – gera cada vez menos mulheres com voz, pois não há quem promova mudanças do lado de lá das bancadas políticas em nome delas.

Para comprovar isso (sob ponto de vista positivo), o exame dos projetos de lei e de emenda encaminhado neste trabalho revelou que das quinze proposições legislativas trazidas à discussão, onze foram veiculadas por parlamentares mulheres, a comprovar que a presença de mulheres eleitas por serem mulheres e pelos seus atributos e qualidades como candidatas tem o poder trazer ao debate pautas femininas de grande importância e capazes de reverter, aos poucos, a desigualdade de gênero espreitada pela sociedade.

## CONCLUSÃO:

A preocupação central deste trabalho, que concentrou todos os esforços ao longo dos meses da sua elaboração e guiou os caminhos traçados pela pesquisa, foi a situação de exclusão feminina da política institucional no Brasil, a histórica, porém ainda diária, exclusão da mulher das esferas de decisão e o seu afastamento do exercício do poder.

Foi com o objetivo de desvelar os mecanismos dessa exclusão e encontrar meios para fazê-la cessar que o presente trabalho foi buscar na conquista do direito ao voto feminino, em 1932, um ponto de partida para os estudos. O exame dos preparatórios para a conquista do sufrágio feminino revelou uma luta de muita paciência e persistência protagonizada pelas feministas brasileiras desde os primórdios da República que acabou culminando com a extensão do direito ao voto às mulheres brasileiras em 1932.

Adiante, demonstrou-se que, em que pese tenha representado um avanço relevantíssimo, a conquista da cidadania em 1932 foi parcial e incompleta, pois mulheres seguiram com o estigma da inferioridade na esfera pública. Conforme pisado e repisado ao longo desta pesquisa, prevaleceu a crença de que a mulher é própria da esfera privada e que, por isso, não seria capaz de ocupar-se do que é público.

Assim, a persistência dos papéis atribuídos socialmente a cada gênero fez com que, mesmo depois de conquistarem seus direitos políticos, as mulheres não fossem capazes de exercê-los em sua totalidade, a demonstrar pela baixíssima presença feminina em cargos de destaque político, desde sempre e até hoje.

Destacou-se, porém, que a escassa presença feminina nas esferas políticas formais não significa que as mulheres sejam apáticas ou que tenham naturalmente menos apreço pela política do que os homens. Antes, essa exclusão é causada pela atribuição histórica de valores e papéis a cada um dos gêneros, que criaram a arraigada crença de que a política seria algo alheio ao “ser mulher”.

Como já se aludiu, a escassez de mulheres *públicas* é fruto de uma construção social tão consistente que nem mesmo as leis de cotas, uma após a outra, foram capazes de impedir totalmente. Aliás, marca-se a adoção das cotas eleitorais de gênero no Brasil como um momento importante nesse desbravamento feminino pela política, pois foi um momento de muita esperança, que, infelizmente, frustrou muitas expectativas.



Demonstrou-se como um conjunto de elementos favoreceram para que, naquele momento histórico, as cotas eleitorais de gênero parecessem a porta de acesso das mulheres à democracia, mas, no desenrolar da história, também se constatou que em razão de uma série de escolhas tímidas que tomaram governantes e legisladores naquele momento, as cotas não surtiram os efeitos planejados.

A partir da constatação de que o modelo de cotas adotado no Brasil não havia logrado reverter o quadro de exclusão das mulheres da política, procurou-se entender em que difeririam as cotas adotadas aqui de outras modalidades que haviam sido bem-sucedidas dos outros países.

Observou-se que a pouca eficácia das cotas adotadas no Brasil se devia à falta de uma série de mecanismos que funcionam atrelados às cotas e têm o condão de lhes dar efetividade, sendo que muitos deles tinham alguma correspondência no México e na Argentina: regras de posicionamento nas listas preordenadas, sanções ao descumprimento das cotas, a opção por cotas de legislatura (ao invés de cotas de representação), a modalidade de listas fechadas e bloqueadas (ao invés de listas abertas) e a legitimidade para impugnar as listas de candidatura que descumprissem as cotas.

Assim, com base nas legislações eleitorais do México e da Argentina, que demonstraram melhores resultados na missão de aumentar a participação feminina na política, tencionou-se demonstrar as fragilidades da legislação brasileira sobre o tema e apresentar contornos de uma possível configuração do sistema eleitoral do país tendo por base os modelos argentino e mexicano.

Constatou-se que o caminho mais curto para a paridade de gênero na política é a adoção de cotas de legislatura com reserva de 50% dos cargos eletivos para mulheres. Além disso, procurou-se demonstrar que a opção de lista que melhor corresponde às demandas democráticas é a formulação de duas listas partidárias, uma para cada gênero, após a formação do quociente partidário, de modo que homens e mulheres preencheram igualmente o quociente atingido pela legenda.

Com relação ao tipo de sanção ao descumprimento, tem-se que ela há de ser a rejeição da lista incompatível com o mínimo legal de gênero. Na prática, o partido deve ser notificado da incompatibilidade com as cotas eleitorais de gênero estabelecidas em lei e terá prazo inderrogável para ratificá-la. Se não o fizer, terá a lista rejeitada. Por fim, quanto à legitimidade para impugnar a lista partidária irregular, demonstrou-se que a maneira mais eficaz e democrática de ampliar essa competência

para outorgá-la, também, a todos os cidadãos brasileiros em dia com seus direitos políticos e ao Ministério Público Eleitoral.

Considera-se que todas essas medidas são essenciais para o sucesso das cotas e, por isso, pondera-se pela sua adoção na legislação brasileira, a fim de que a presença feminina na política brasileira possa efetivamente contar com um respaldo legal consistente e eficaz.

Além disso, ao abordar as mudanças mais recentes de interpretação e de aplicação das leis de cotas, ressaltou-se o papel do Tribunal Superior Eleitoral para levar a cabo os comandos legislativos quando o texto da lei faltou em clareza ou objetividade. Frisou-se, ainda, acerca da importância da atuação dos Tribunais Eleitorais no sentido de dar eficácia à norma, mas procurou-se demonstrar que mais do que juízas e juízes atuantes, a democracia brasileira precisa de novas leis para garantir a paridade de gênero.

Em razão disso, foram analisados projetos de lei e propostas de emenda à Constituição que se encontram em tramitação no Congresso Nacional em agosto de 2016 a fim de reconhecer quais passos que já haviam sido dados em direção à equidade de gênero na política. Através da análise individual de cada projeto, constatou-se que poucas foram as proposições que ousaram e realmente se mantiveram firmes ao objetivo da igualdade de gênero.

Algumas levaram em conta, inclusive, a dificuldade de se aprovarem medidas que sirvam para atender especificamente a demandas femininas, haja vista que a política foi feita por e para homens, sem considerar as especificidades da população feminina e nem mesmo a sua preparação para o poder. Em relação a isso, o presente também trabalho procurou demonstrar que, ainda que haja representantes femininas no Parlamento, existe muita dificuldade de verem aprovadas um conjunto de leis que seriam de interesse das mulheres, uma vez que tais proposições são votadas por uma maioria de homens.

Com isso, confronta-se a opção exclusiva pela política da presença em contraposição à sua coexistência com uma política de ideias, pois entende-se que a presença de mulheres, em que pese seja fundamental à efetiva representação da população feminina, não é suficiente. É preciso que as representantes veiculem e coloquem em pauta demandas femininas.

A virtude mais inestimável da equidade de gênero é também a mais urgente das suas realizações: aprofundar a democracia e garantir que demandas femininas

sejam discutidas e realizadas através de leis e de políticas públicas, a fim de que, de marginalizadas, as mulheres passem a fazer política com as próprias mãos e decidam também seus próprios destinos.

## REFERÊNCIAS:

ABREU, Maria Zina Gonçalves de. Luta das Mulheres pelo Direito de Voto: Movimentos sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Arquipélago. **Revista da Universidade dos Açores**. Ponto Delgada, 2ª série, VI, 2002.

ALANIS, Maria del Carmen. **El Reto de la Paridad en las Candidaturas**. In: Revista De Derecho Electoral, México, DF. Universidad Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. n. 6. pp 171-187, 2014.

ALVES, Branca Moreira. PITANGUY, Jacqueline. **O que é feminismo**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ALVES, José Eustáquio; ARAÚJO, Clara. **A Política de Cotas no Brasil: o sistema eleitoral e sub-representação feminina**. Trabalho apresentado no “Congresso Internacional da Associação Latino-Americano” - LASA, no Rio de Janeiro - Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009. Disponível em: < [http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a\\_pol\\_tica\\_de\\_cotas\\_o\\_sist.pdf](http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_pol_tica_de_cotas_o_sist.pdf) > Acesso em: 2 de mar. de 2016.

ALLEGRONE, Norma. **Ley de Cupo Femenino: su aplicación e interpretación en la República Argentina**. Buenos Aires: FUNDAI, Fundación para el Desarrollo en Igualdad, 2002.

ARAGÓN, Manuel. La eficacia jurídica del principio democrático. In: **Revista Española de Derecho Constitucional**, año 8. set-dez. pp 9-45, 1988.

ARAÚJO, Clara. A interseção entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. de 2005.

ARAÚJO, Clara. **As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais**. Dados, Rio de Janeiro: v. 44, n. 1, 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 11 ago. 2016.

ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. Curitiba: **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, p. 147, 2012.

ARAÚJO, Clara. Cotas femininas e financiamento de campanha. **Cadernos Adenauer**, v. 3, p. 11-30, 2013.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193, 2005.

ARAÚJO, Clara. Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. Florianópolis: **Estudos feministas**, v. 6, n. 1, p. 71, 1998.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e Limites da Política de Cotas no Brasil. Florianópolis: **Estudos Feministas**, p. 231, 2001.

ARAÚJO, Clara. Cidadania incompleta: O impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil. Brasília: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº9., pp. 147-168, 2012.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo—um estudo comparado entre Brasil e Argentina. Florianópolis: **Estudos feministas**, p. 567-584, 2010.

ARCHENTI, Nélica. Representación, ley de cuotas y sistemas electorales. Postdata, **Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 6, p. 171-194, 2000.

ARCHENTI, Nélica; TULA, María Inés. Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. Campinas: CESOP, **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, p. 185-218, 2007.

ARCHENTI, Nélica; TULA, María Inés. **¿Las mujeres al poder? cuotas y paridad de género en América Latina**. Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2013.

ARGENTINA. **Decreto nº 379**, de 8 de março de 1993.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Deliberativa: do voto e do modo de votar**; 4 ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Unesp, 2001.

BALDEZ, Lisa. Elected Bodies II: **The impact of gender quotas in Mexico. ponencia presentada en Pathways to Power: Political recruitment and democracy in Latin America**, Wake Forest University, p. 2-4. Abr, 2004.

BAQUERO, Marcelo. **Participação política na América Latina: problemas de conceituação**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 53, n. 2, p. 7-34, 1981.

BAREIRO, Line. TORRES, Isabel. **Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia**. 2009. Disponível em: < [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) > Acesso em 25 fev. de 2016

BAREIRO, Line. LÓPEZ, Oscar. SOTO, Clyde. SOTO, Lilian. **Sistemas Electorales y representación femenina en America Latina**. Naciones Unidas, Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile, 2004.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo. vol. 1: fatos e mitos**. Tradução de Sérgio Milliet. 4 ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1980.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

BIROLI, Flávia. Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 9, p. 7, 2012.

BIROLI, Flávia. Autonomia, opressão e identidades: a resignificação da experiência na teoria política feminista. Florianópolis: **Estudos Feministas**, p. 81-105, 2013.

BOHN, Simone R. Mulher para presidente do Brasil? Gênero e política na perspectiva do eleitor brasileiro. Campinas: CESOP, **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 352-379, 2008.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 1, n. 2, 2012.

BRASIL. **ANNAES do Congresso Constituinte da República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. Vol I.

BRASIL. **ANNAES do Congresso Constituinte da República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. Vol II.

BRASIL. **ANNAES do Congresso Constituinte da República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. Vol III.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diários do Câmara dos Deputados**. Brasília, 16 de setembro de 1922.

BRASIL. Arquivo Nacional. Fundo FBPF. **Documentos Privados, Seção Administração, Correspondências**, Maço M. Carta de Bertha Lutz a Mariana Coelho, 10 nov. 1925.

CAMINOTTI, Mariana. Ideas, Legados y Estrategias Políticas en la Reforma de las Reglas de Selección de Candidatos: la Ley de Cuotas Pionera de Argentina. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, v. 23, n. SPE, p. 65-85, 2014.

CHILDS, Sarah. LOVENDUSKI, Joni. Political Representation. In: **The Oxford Handbook of Gender and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DAHLERUP, Drude. Increasing women's political representation: New trends in gender quotas. In: **Women in Parliament: Beyond Numbers**. v. 141. IDEA, 2005.

DUARTE, Constância Lima. **Nísia Floresta: vida e obra**. UFRN Editora Universitária, 1995.

DUSSEL, Enrique. **1492: O encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Liberalismo, Constitución y Democracia**. 1ª ed. Buenos Aires, 2003.

ESPINO, Adriana Medina. BENÍTEZ, Ruth Gisela Márquez. La participación política de las mujeres: De las cuotas de género a la paridad. **Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género**. Ciudad de México, 2010.

GALLO, Edit Rosalía. GIACOBONE, Carlos Alberto. **Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia**. Buenos Aires: Eudeba, 2001.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 1ª ed., 2008.

GILAS, Karolina Monika. **Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas**. 1ª ed. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

GIRÓN, Alicia. GONZÁLEZ MARÍN, María Luisa. JIMÉNEZ, Ana Victoria. Breve historia de la participación política de las mujeres en México. In: Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD. **Las Ciencias Sociales Estudios de Género**. Miguel Ángel Porrúa, Distrito Federal, México, 2008. pp. 33-61.

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. Derechos Políticos de la Mujer. La Igualdad en la Participación Política. In: **Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea**. Coord. AYALA SÁNCHEZ, Alfonso. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 2014.

HERNÁNDEZ, María del Pilar. Institucionalidad electoral y derechos políticos de las mujeres en México. In: **Revista Mexicana de Derecho Electoral**, [S.l.], jan. 2013. Disponible en: <<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10006/12034>>. Acesso em: 11 ago. 2016

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. Florianópolis: **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, 2001.

KARAWEJCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)**. Porto Alegre, 2013. 398 f. Dissertação de Doutorado (especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

KROOK, Mona Lena. Electoral Gender Quotas a conceptual analysis. **Comparative Political Studies** August 2014 vol. 47 no. 9 1268-1293. Disponível em: <<http://cps.sagepub.com/content/47/9/1268>> Acesso em: 15 abr de 2016.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**. Yale University Press, 2012.

LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. Westminster women: The politics of presence. **Political studies**, v. 51, n. 1, p. 84-102, 2003.

MARÍN, María Luisa González. LÓPEZ, Patricia Rodríguez. **Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD**. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 2008.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. A mulher casada no Código Civil de 1916. Ou mais do mesmo. In: **Textos de História**, Brasília, vol. 12, nº 1/2, 2004.

MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las legisladoras**. Instituto Di Tella. 1 ed. Buenos Aires, 2007.

MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. Política. **Revista de Ciência Política**, v. 46, p. pp. 61-81, 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação**. Red Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Mídia e representação política feminina: hipóteses de pesquisa. Campinas: CESOP, **Opinião Pública**, v. 15, n. 1, p. 55-81, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. Florianópolis: **Estudos Feministas**, Florianópolis. v.18, 2010.

MOTA, Fernanda Ferreira; BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 197-231, 2016.

NINO, Carlos Santiago. **The constitution of deliberative democracy**. Yale University Press, 1998.

PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**; trad. Marta Avancini. Rio: Paz e Terra, 1993

PATEMAN, Carole. Garantir a cidadania das mulheres: A indiferença e outros obstáculos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 89. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/3666>>. Acesso em: 28 de fev. de 2016.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: **Perspectivas feministas en teoría política**. Barcelona: Paidós Ibérica, p. 2-23., 1996.

PERROT, Michelle; BRESCIANI, Stella. **Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PHILLIPS, Anne. **Democracy and difference**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1993.

PHILLIPS, Anne. Democracy and Representation: Or, Why should it Matter Who Our Representatives Are? In: **Feminism and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1988.



PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília, 2007. 248 f. Dissertação de Mestrado (especialização em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília.

PINTO, Céli Regina J. **Uma história do feminismo no Brasil**. Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. University of California Press, 1972.

PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Léa. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Florianópolis: **Estudos Feministas**, p. 33-51, 2012.

RANGEL, Patrícia (Org.). **Eleições 1996**. Brasília: CFEMEA, 2014.

RODRIGUES, Almira. Mulher e democracia. Goiânia: **Fragmentos de Cultura**, v. 15, n. 7, p. 1163-1175, 2005.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de Gênero na Política: entre a história, as urnas e o parlamento. Belém: **Revista Gênero & Direito**, n. 3, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese de Doutorado (especialização em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Editora Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **e-Leitor: O acesso das mulheres à representação política**. Disponível em: < <http://jota.uol.com.br/e-leitor-o-acesso-das-mulheres-a-representacao-politica> > Acesso em: 1 jun. de 2016.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUTO, Bárbara Figueiredo. **"Senhoras do seu destino": Francisca Senhorinha da Motta Diniz e Josephina Alvares de Azevedo: projetos de emancipação feminista na imprensa brasileira (1873-1894)**. São Paulo, 2013. 197 f. Dissertação de Mestrado (Especialização em História Social) – Departamento de História Universidade de São Paulo.

SOUTO-MAIOR, Valéria Andrade. **O florete e a máscara: Josephina Alvares de Azevedo, dramaturga do século XIX**. Florianópolis, 1995. 241 f. Dissertação de Mestrado (Especialização em Literatura Brasileira – Setor de Letras, Universidade Federal de Santa Catarina).

STANSELL, Christine. **The feminist promise: 1792 to the present**. New York: Modern Library, 2010.

STORANI, Marlia Luisa. ARCHENTI, Néida. TULA, María Inés. PAUTASSI, Laura. **Hombres públicos, mujeres públicas**. Fundación Sergio Karakachoff: Buenos Aires, 2002.

VITAL, Érico; SCHUMAHER, Schuma ANDRADINA DE OLIVEIRA. In: **Dicionário Mulheres do Brasil**, de 1500 até a Atualidade. (Biográfico e Ilustrado). 2. ed. Zahar. Rio de Janeiro, 2000.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press on Demand, 2002.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, v. 67, p. 139-190, 2006.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 2011.